



REPORT OF THE

Auditor General

of New Brunswick

Volume 3

2009





REPORT OF THE

Auditor General
of New Brunswick

Volume 3

2009

Published by:
Office of the Auditor General
Province of New Brunswick

March 2010

ISSN 0382-1420



Speaker of the Legislative Assembly
Province of New Brunswick

Sir

As required under Section 13(1) of the *Auditor General Act* I am submitting Volume 3 of my 2009 Report to the Legislative Assembly.

Respectfully submitted

A handwritten signature in cursive script, appearing to read "Michael Ferguson".

Michael Ferguson, CA
Auditor General

Fredericton, N. B.
March 2010

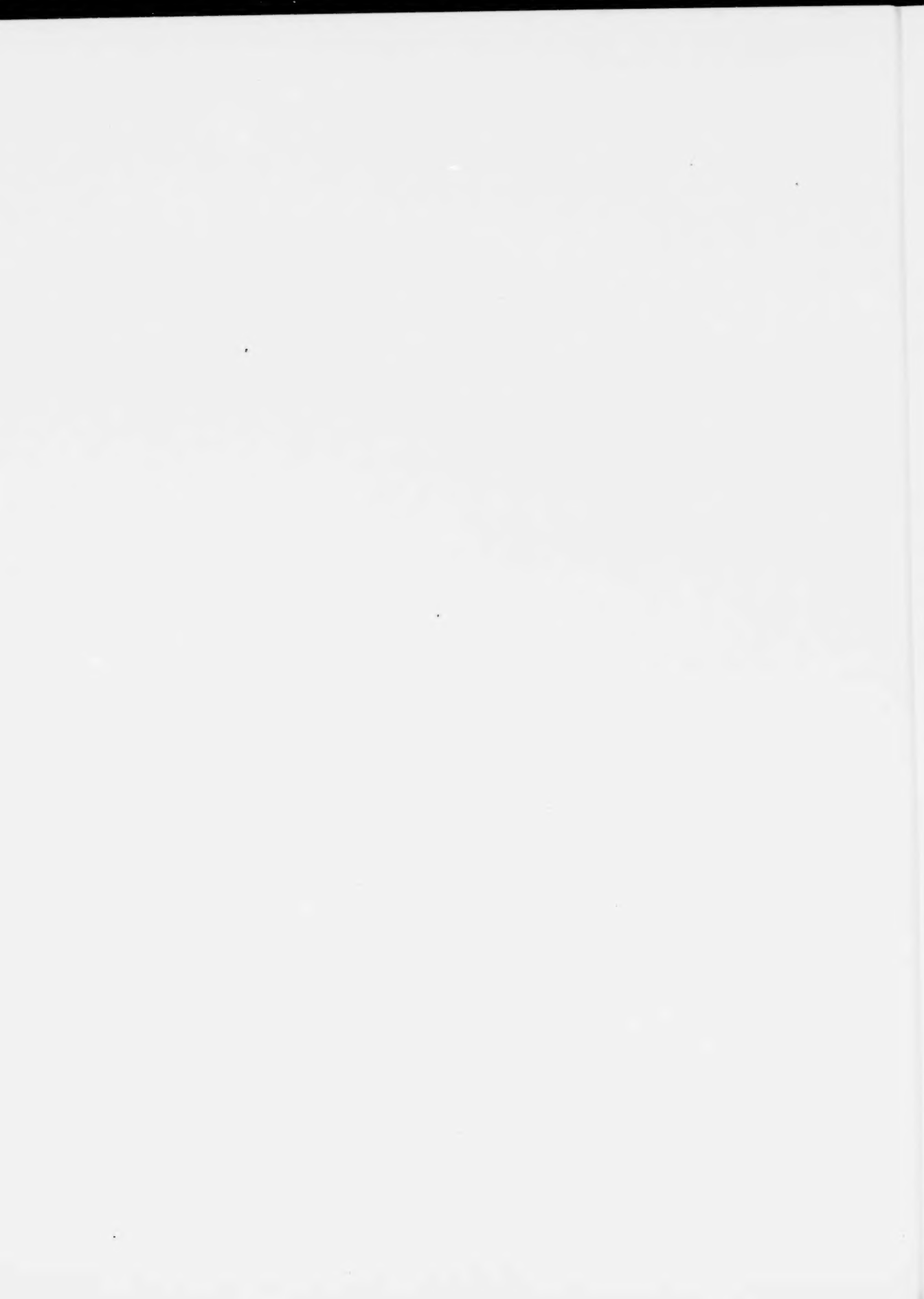


Table of Contents

Chapter 1 - Introductory Comments

Overview	3
Acknowledgements	4

Chapter 2 - Department of Education - Provincial Testing of Students Anglophone Sector

Main points	7
Introduction and background information	13
Objective 1 - Strategic direction for provincial testing of students	20
Objective 2 - Process of administering provincial testing of students	25
Conclusion	45
Appendix - Recommendations	47

Chapter 3 - Department of Environment - Environmental Trust Fund

Background	53
Scope	59
Results in brief	59
Purpose of the Fund	60
Payment of grants	63
Performance reporting	70
Overall conclusions	72

Chapter 4 - Department of Business New Brunswick - New Brunswick Innovation Foundation

Introduction	75
Background	76
Scope	78
Results in brief	80
Delivery of provincial innovation funding by NBIF	85
Provincial innovation strategy	91
Roles and responsibilities	94
Monitoring	100
Code of conduct	105
Audit and evaluation	107
Effectiveness reporting	109

Table of Contents - Continued

Chapter 5 - Departments of Social Development and Supply and Services - Review of Nursing Home Contract with Shannex Inc.

Background	117
Our approach and findings	118

Chapter 6 - Follow up on Prior Years' Recommendations

Background	139
Scope	139
Results in brief	142
Comments on recommendations from 2005	142
Comments on recommendations from 2006	148
General comments on the implementation of recommendations	149

Appendix

Summary of significant audits conducted in departments and Crown agencies over the past ten years	153
--	-----

Chapter 1

Introductory Comments

Contents

Overview	3
Acknowledgements	4

Introductory Comments

Overview

1.1 In this volume of our 2009 Report, we are reporting on four projects: our audit of provincial testing of students in the Anglophone education sector; our analysis of the Department of Environment's Environmental Trust Fund; our audit of the Province's governance structure related to the New Brunswick Innovation Foundation, and our review of the Province's contract with Shannex Inc. for nursing home beds. We have also included in this volume our follow-up work on some of the recommendations we made in prior years.

1.2 While this report contains four projects, each of those projects was narrowly scoped. This is a result of our recent budget constraints which make it difficult for us to examine large or complex government programs.

1.3 Our objectives in our audit of provincial testing of students in the Anglophone education sector were to assess the Department of Education's strategic direction and the process for administering its provincial testing of students in the Anglophone sector.

1.4 In our analysis of the Environmental Trust Fund, we wanted to determine if the purpose of the fund is clear, if the fund is operating as intended and if its results are measured and reported.

1.5 Our objective in the audit of the Innovation Foundation was to assess whether the governance structures and practices established by Business New Brunswick in connection with the delivery of innovation funding through the New Brunswick Innovation Foundation ensure accountability and protection of the public interest.

1.6 In our review of the Province's contract with Shannex Inc. for nursing home beds, we wanted to find the answer to eight specific questions related to the tendering of the contract and to the contract itself.

1.7 Our follow-up work on recommendations we have made in the past once again indicates that government is slow to implement our recommendations.

Acknowledgements

1.8 I wish to acknowledge the hard work of the staff in the Office in completing this volume of our Report. I believe that each chapter in the Report contains information that is useful to the members of the Legislative Assembly.

A handwritten signature in dark ink, appearing to read "Michael Ferguson".

Michael Ferguson, CA
Auditor General

Chapter 2

Department of Education

Provincial Testing of Students

Anglophone Sector

Contents

Main points	7
Introduction and background information	13
Objective 1 - Strategic direction for provincial testing of students	20
Objective 2 - Process of administering provincial testing of students	25
Conclusion	45
Appendix - Recommendations	47



Department of Education

Provincial Testing of Students

Anglophone Sector

Main points

2.1 The purpose of this chapter is to inform the Legislative Assembly about the work we did on provincial testing of students in the Anglophone sector, by the Department of Education. This section highlights significant observations and summarizes our work in two charts (Exhibits 2.1 & 2.2).

Highlights

2.2 Some of our observations and comments include the following.

- Individual students' results on provincial tests are reported to the school; however, they are not included in the student's mark, and they are not reported to the parent/guardian.
- Some districts and some schools do testing that is similar to provincial testing, which is not incorporated into the student's mark. The Department is not monitoring to ensure all the testing is needed, and there is no integration of the testing for efficiency - to ensure the appropriate party is doing appropriate testing. Students could be writing too many tests.
- We examined the provincial testing schedule and while we found most of the schedule to be consistent with the education plan, we observed some inconsistencies and risks.
- The Department has a good process for marking provincial tests.
- While the Department administers many provincial tests, there are no documented policies and limited procedures to protect the integrity of the data and the quality of the information generated. Without documented policies and procedures with adequate

monitoring, the quality and reliability of the information gathered through provincial testing is at risk. The Department could be gathering and using bad information. While the Department has guidelines, we saw evidence that schools were not always following them when the provincial test was written.

- The results from provincial testing show that the percentage of students meeting the proficiency standards for literacy has increased since 2004; during the same time, the percentage of students meeting the proficiency standards for math has decreased. The Department should take care to ensure that improvements in performance in one area do not come at the expense of declines in performance in any other subject area. (The results from national and international testing show New Brunswick students achieving at levels below their peers from across Canada.)
- We believe that different purposes for provincial testing would result in different testing and reporting strategies. For example, if the purpose for provincial testing is to serve as a system check ("*to keep the public informed about the educational system's general health*"), then a sample of students could be tested, which would likely have less cost and be less disruptive to learning time. However, if the purpose for provincial testing is to measure individual students' achievement, then the results should be included in the student's mark and reported to the parent or guardian.
- Although the Department has been doing provincial testing for over thirty years, it has not yet completed a strategic plan for provincial testing. The Department provided us with a draft document labeled *Assessment Framework* and evidence that the Department has been working on it over the past four years. The Department informed us that it was in the process of finalizing the *Assessment Framework*.
- The Minister's advisory committee, which is required by legislation, was inactive from 2004 until March 2009.
- One of the provincial tests is a graduation requirement – the ELPA (English Language Proficiency Assessment). It tests for appropriate achievement of grade 8 literacy standards. The test is given to students in grade 9. Students not successful on the test

can rewrite it in grades 10, 11 and 12. Policy 316 "*Graduation Requirements*" provides a comprehensive listing of requirements necessary for a student's graduation, which includes the ELPA. We are surprised that the Department expects only a grade 8 literacy level as one of its requirements for high-school graduation.

- In 2008, 43% of grade 9 students (and 62% of the repeat writers in grades 10-12) failed the reading component of the ELPA. Thirty-three percent (33%) of grade 9 students and 42% of the repeat writers failed the writing component.
- In October 2008, eighty-seven schools had students who wrote the grade 7 provincial test in English literacy, which tested for appropriate achievement of grade 6 standards. The provincial target is that 85% of students reach or exceed appropriate achievement. Only two of the eighty-seven schools met the target.
- With its *Accountability Report 2008*¹, we are pleased to see that the Department has made progress in performance reporting. The Department has performance indicators with targets, and is measuring and publicly reporting actual performance in comparison to the targets. Despite actual performance figures being low when compared to targeted performance on provincial tests, the Department is demonstrating accountability by reporting performance.

2.3 Despite the above observations, we commend the *Assessment and Evaluation* branch within the Department of Education for the work they do. We observed dedicated staff members doing a large volume of work and noted the following.

- With limited resources, the *Assessment and Evaluation* branch administers a large number of provincial tests, which has been increasing since 2005-06. With the Province's French Immersion program, a literacy test may require the preparation of two different tests, one for the English program and a second for the French Immersion program.

1. Province of New Brunswick, *An Accountability Report on the targets of When kids come first 2008*, March 2009.

- Recently, the branch has started doing additional analysis of the results of the provincial tests. The information provided to the Department and the districts appears very useful.
- In December 2008, after a two-year recess from publicly reporting school results of provincial testing, the branch generated school report cards that each student took home to parents or guardians and that are available to the public on the Department's web site.

What we found

2.4 Our observations, conclusion and recommendations for each of our two objectives are summarized in Exhibits 2.1 & 2.2.

*Exhibit 2.1 Strategic direction for provincial testing***Objective 1**

To assess the Department's strategic direction for its provincial testing of students in the Anglophone sector

Observations – Summary

More information on these observations is provided within the chapter.

- ✓ *Indicates a positive observation*
- ! *Indicates an area for improvement*

Minister's advisory committee

- ! The Minister's advisory committee was inactive for more than four years; this is noncompliance with the Regulation
- ✓ The Department has recently convened a new Minister's advisory committee. It has met once.

Strategic plan for provincial testing in the Anglophone sector

- ! Although the Department has been doing provincial testing for over thirty years, it has not yet completed a strategic plan for provincial testing. The Department provided us with a draft document labeled *Assessment Framework* and evidence that the Department has been working on it over the past four years. The Department informed us that it was in the process of finalizing the *Assessment Framework*.
- ! The purpose of provincial testing is not clearly documented.

Provincial testing's role in the Department's education plan

- ✓ The Department uses provincial testing to measure progress on eight of its 23 targets stated in its education plan *When kids come first*.

Conclusion

The Department has not yet finalized a strategic plan for its provincial testing of students in the Anglophone sector. The Minister's advisory committee was absent for several years.

Recommendations

We made recommendations on how the Department could improve its strategic direction by

- ensuring the Minister's advisory committee actively operates in compliance with the Regulation and documenting the committee's responsibilities and
- determining and documenting the purpose for provincial testing and completing a strategic framework for provincial testing of students

Exhibit 2.2 Administration of provincial testing

Objective 2

To assess the Department's process of administering its provincial testing of students in the Anglophone sector .

Observations – Summary***Schedule for provincial testing***

- ✓ Most of the schedule is consistent with the education plan . (We observed two inconsistencies .)
- ! There is a risk of lost learning due to : the timing of two tests , the testing of only one subject within a grade , and the increasing number of tests .
- ! The timing of the English Language Proficiency Assessment has changed each year since being moved to grade nine in 2005-06.

Similar testing done by districts and schools

- ! The Department is not monitoring testing done by some districts and schools that is similar to provincial testing (and not incorporated into the student's mark) or the amount of students' learning time consumed by testing .

Addressing the special needs of students

- ✓ The Department has documented guidance for granting exemptions from writing provincial tests and providing accommodations for writing provincial tests , to address the special needs of students .
- ! The Department is not monitoring to ensure that exemptions and accommodations are appropriately provided .
- ✓ While we were unable to determine that accommodations are provided to all students that are eligible , it appears that only eligible students are given an accommodation .

The marking process

- ✓ The Department has a good process for marking provincial tests .

Reporting results of provincial tests

- ! Individual students' results on provincial tests are reported to the school ; however, they are not included in the student's mark, and they are not reported to the student or their parent or guardian for most of the tests .
- ✓ In December 2008, the Department released the first annual school achievement reports . Each school received a *Report on Achievement* . We thought the report format was excellent .
- ✓ The Department's public report on performance includes provincial results for most of the provincial tests .

Documented policies and procedures

- ! The Department has no documented policies and limited procedures for provincial testing .
- ! The Department does have some guidelines ; however, they are not always followed . We saw cases where the guidelines (the rules that schools must follow when conducting provincial testing) had not been followed .
- ! The Department does not have policies and procedures for monitoring the schools or enforcing the guidelines .

Conclusion

Because the purpose for provincial testing has not been clearly documented , we were unable to conclude on the appropriateness of the Department's process of administering its provincial testing of students in the Anglophone sector . The information on the English Language Proficiency Assessment does not reflect well on the education system in New Brunswick.

Recommendations

We made recommendations for the Department to improve its process of administering provincial testing by :

- challenging its current provincial testing schedule , exploring alternatives , and revising its schedule as needed ;
- monitoring all testing done by schools and districts that is similar to provincial testing ;
- strengthening the process for providing accommodations for students with special needs ;
- enhancing its reporting of provincial testing results by : documenting a policy on reporting individual students' results on provincial tests , assessing its information system needs with regards to reporting the results , and ensuring that the results of provincial testing are easily identified on its web site ; and
- documenting policies and procedures and monitoring them to ensure that they are followed .

Introduction and background information

Overview of the chapter's layout and content

2.5 The purpose of this section is to give an overview of the chapter's layout; present the objectives of our work; and provide background information on the public school system in New Brunswick.

2.6 The purpose of this chapter is to inform the Legislative Assembly about the work we did on provincial testing of students in the Anglophone sector. We began with a section which summarized main points. This section provides background information on the public school system in New Brunswick and the *Assessment and Evaluation* branch of the Department of Education, which is responsible for administering provincial testing for Anglophone educational services in New Brunswick. Next, we present our observations and recommendations relating to the Department's strategic direction for provincial testing of students. The following section presents our observations and recommendations relating to the Department's process of administering its provincial testing of students. The appendix shows the recommendations that we made to the Department, along with the Department's response to the recommendations.

2.7 This chapter identifies issues that require the Department's attention and areas where improvement is needed to protect the quality of information obtained by provincial testing in the Anglophone sector. We include some of the results of students' performance on provincial tests. Our report also includes references to the province of Alberta. (Alberta's vision for education is stated as, "*The best Kindergarten to Grade 12 education system in the world.*"¹ And, the results of national and international testing of students show that Alberta is a leader in education, both within Canada and internationally.)

What we examined and the objectives of our work

2.8 *Assessment and Evaluation* is a branch within the Department. The branch is responsible for developing and conducting the provincial testing program.

2.9 Provincial tests are prepared by the Department for several grade levels and various subjects. The results from provincial tests are reported to schools, districts, parents/guardians and the public in varying levels of detail.

1. Province of Alberta, *Alberta Education 2008-2011 Business Plan*, page 2

2.10 We began our work during 2008 and reported our findings to the Department in July 2009. The objectives of our work were:

- *to assess the Department's strategic direction for its provincial testing of students in the Anglophone sector; and*
- *to assess the Department's process of administering its provincial testing of students in the Anglophone sector.*

The public school system in New Brunswick

Organization of the school system

2.11 The Department describes the organization of the school system as follows.

Since 1967, the provincial government has had sole responsibility for financing public schools and is committed to equal opportunity for all students. The Minister of Education prescribes curriculum and establishes educational goals and standards.

Serving Canada's only officially bilingual province, New Brunswick's education system offers students the opportunity to learn in both French and English through two parallel but separate education systems. Each linguistic sector of the Department of Education is responsible for its own curriculum and assessment.

The public education system has 14 school districts -- five French and nine English. District Education Councils (DECs), consisting of publicly and locally elected members, are responsible for establishing the direction and priorities for the school district and for making decisions as to how the districts and schools are operated.¹

Mission statement, budget and statistics

2.12 The Department's mission statement for New Brunswick schools is, "*To have each student develop the attributes needed to be a lifelong learner; to achieve personal fulfillment and to contribute to a productive, just and democratic society.*"²

1. Government of New Brunswick web site, Department of Education – *About us.*
2. Ibid

2.13 The Department of Education has an annual budget of \$963.1 million for 2009-2010 (\$941.6 million for 2008-2009)¹.

2.14 Statistics for each sector are shown in box 1.

1		Anglophone	Francophone
Students	108,407	77,288 (58,630 English) (18,658 French Immersion)	31,119
Schools	326	228	98
Districts	14	9	5
Source: Department of Education, <i>Summary Statistics - School Year 2008-2009</i> , pages 3 & 16. (Numbers were not audited.)			

***When kids come first
(WKCF) – the Department's
education plan***

2.15 In June 2007, the Department released *When kids come first*, its plan for public education in New Brunswick. The Department describes the government's education strategy as follows, "*When kids come first, our five-year framework for increasing student learning and academic performance is an ambitious plan. It is based on the vision that we can build the best education system in Canada, an integral component of our self-sufficiency agenda.*"²

2.16 The five-year plan has three goals (box 2), eight commitments, 142 actions and 23 targets to be achieved by 2013.

2	Goals of <i>When kids come first</i>
In <i>When kids come first</i> , we have identified the three fundamental goals we need to achieve if we are to realize our vision of having the best education system in Canada. These goals recognize and reflect the three fundamental stages our kids will pass through on their journey into and through the K-12 education system.	
1. Every child will arrive at kindergarten ready to learn.	
2. Every child will leave Grade 5 having mastered the tools to learn – reading, writing and numeracy.	
3. Every child will graduate from high school having had the opportunity to discover his or her personal strengths and to find something he or she loves doing.	
Source: <i>When kids come first</i> , June 2007, pages 8 & 9.	

1. Province of New Brunswick, *Main Estimates 2009-2010*, March 2009, page 41 and *Main Estimates 2008-2009*, March 2008.
2. Province of New Brunswick, *A Benchmark Report on the targets of When kids come first - 2007*, December 2007, page 3.

Assessment and Evaluation branch

Who is responsible for provincial testing? (mandate and description)

Provincial testing schedule – grade level and topic

2.17 For more information on the school system in New Brunswick, see the Department's web site: www.gnb.ca/0000/.

2.18 This section presents information on the *Assessment and Evaluation* branch for the Anglophone sector of the Department. It states the mandate for the branch and provides a brief description, discusses the provincial testing schedule and gives some general information on provincial testing.

2.19 Responsibilities for provincial testing are assigned to the Minister of the Department, the principal of each school and the "provincial testing and evaluation advisory committees" in sections 37 & 38 of the *School Administration Regulation - Education Act*.

2.20 *Assessment and Evaluation* is a branch within the Anglophone Educational Services division of the Department. The branch is responsible for developing and conducting provincial testing programs at both elementary and secondary school levels. The mandate of the branch is stated as follows, "*The Evaluation Branch is responsible for monitoring student achievement for the purposes of public accountability and improving teaching and learning.*"¹

2.21 The branch began in 1975. A task force in 1975 did "*a study of Provincial Testing and Evaluation Needs in the Province of New Brunswick.*" ("*Until 1972 the Department of Education administered High School leaving examinations. At that time, the Province entered into a four-year contract with Educational Testing Service, Princeton, New Jersey to provide tests based on the NB curriculum in nine subject areas. Writing the tests was on a voluntary basis.*"²)

2.22 In addition to the provincial testing done by the Department, the branch is also responsible for administering the national and international tests in which New Brunswick participates (see boxes 4 and 5). National and international tests provide measures of how New Brunswick students perform in relation to the rest of Canada, as well as other industrialized nations.

2.23 Provincial testing in the Anglophone sector is done at each of the three school levels: elementary, middle and high school.

1. Government of New Brunswick web site, Department of Education – *Mandate – Assessment and Evaluation*.

2. Province of New Brunswick, *Report - Task Force on Provincial Testing and Evaluation*, August 1976, page 6.

Provincial tests are conducted on language arts (reading and writing) and mathematics. A provincial test on science is being piloted. In 2008-09 students wrote provincial tests at several grade levels for various subjects as listed here.

- Kindergarten - Teacher's School Readiness Inventory
- Grade 2 literacy
- Grade 4 literacy
- Grade 5 mathematics
- Grade 6 science (pilot)
- Grade 7 English literacy
- Grade 8 mathematics
- Grade 9 English Language Proficiency Assessment and Reassessments (ELPA). (Reassessments are written at the same time for students in grades 10, 11 and 12 who have yet to be successful. Success on the ELPA is a requirement for graduation with a New Brunswick high school diploma.)
- Grade 10 French oral proficiency
- Grade 10 French literacy
- Grade 12 French oral proficiency
- "off year" for national and international assessments (NB students participated in the national assessment in 2007 and will participate in the international test in 2009.)

General information on provincial testing

3	General information on provincial testing - Anglophone sector
	<p>Do all students take part? Almost all students attending public schools participate. Those in the English program are tested in English; students in French Immersion do their test in French. Students whose Special Education Plans justify their not participating may be excused from or do only part of the test.</p> <p>What is a provincial test like? For literacy tests, students are presented several short passages at reading levels appropriate to the grade. After each reading, they answer questions to assess their understanding of the passage. As well, students are asked to produce a short piece of writing.</p> <p>How long does a provincial test take? The duration of the test is different for different subjects and also for different grade levels. Literacy tests usually have three parts, which are often conducted over three days. The grade 5 math test takes two 45-minute sessions.</p> <p>Who marks the students' work? The Department of Education conducts a marking session. Teachers, principals and district-office staff are invited to participate.</p> <p>How are results reported? Within a few months, results are produced showing how well students performed. Districts and schools are provided provincial, district and school level information, as well as individual student results. While the Department prepares individual student results, they are not provided to the parents. In December 2008, after a two-year recess, the Department publicly reported each school's results on all provincial tests.</p>
	<p>Source: <i>Information Bulletins for Parents and Guardians</i></p>

2.24 For more information on the *Assessment and Evaluation* branch, see the Department's web site: www.gnb.ca/0000/.

4 National Assessment: PCAP**PCAP - The Pan-Canadian Assessment Program**

The Pan-Canadian Assessment Program (PCAP) is the most recent commitment from CMEC to inform Canadians about how well their education systems are meeting the needs of students and society. The information gathered in these cyclical tests of student achievement in mathematics, reading, and science provides the provinces and territories with a basis for examining their curriculum and improving their assessment tools. As school programs differ from one part of the country to another, making comparisons of results is complex; however, these tests help determine whether students across Canada reach similar levels of performance at about the same time in their schooling.

School Achievement Indicators Program

The first PCAP assessment took place in 2007. Prior to this, the School Achievement Indicators Program (SAIP) had been in place since 1993. The provinces and territories, through CMEC, developed SAIP to assess the performance of 13- and 16-year-old students. Between 1993 and 2004, SAIP assessments were conducted nine times – so that each of the core subjects of mathematics, reading and writing, and science was tested three times. The tests were given to a random sample of students and were conducted in French and English.

PCAP Results

Sample sizes have permitted results to be calculated at both a pan-Canadian and jurisdictional level. PCAP, and SAIP before it, is not intended to replace provincial and territorial assessments, but rather to complement them. Given the random sampling and the nature of the PCAP assessment, it is also not a measure of individual student achievement. On a program level, jurisdictions can validate the results of their own assessments against PCAP results as well as those of the Programme for International Student Assessment (PISA).

Source: CMEC (Council of Ministers of Education, Canada) web site, programs & initiatives, assessment, Pan-Canadian Assessment Program

5**International Assessment: PISA****PISA — Programme for International Student Assessment**

PISA is a collaborative effort on the part of the member countries of the OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) to measure how well 15-year-olds are prepared to meet the challenges of today's knowledge societies. Over 40 countries, including Canada, and more than a quarter of a million students participate in this international assessment that occurs every three years. PISA assesses three domains: reading literacy, mathematical literacy, and scientific literacy.

How PISA Works

A sample of 15-year-old students is randomly chosen from selected schools in each country for the PISA assessment. PISA is a two-hour pen-and-paper assessment with both multiple-choice questions and questions requiring students to construct their own answers. Students and principals also complete a questionnaire. Each assessment examines one domain in depth, and the other two domains provide a summary profile of skills. Reading literacy was examined in depth in 2000, mathematical literacy was examined in depth in 2003, scientific literacy in 2006. In 2009, Reading literacy will again be the main domain.

Canadian Context

Approximately 22,000 15-year-old students from more than 1000 schools across Canada took part in the 2006 administration of PISA. A large Canadian sample was drawn so that information could be provided at both national and provincial levels. Canadian students performed well in the global context, ranking fourth in reading, seventh in math, and third in science. The performance of the students in the Atlantic provinces was above the international average, but well below the Canadian average.

Source: Preparing Students for PISA - Mathematical Literacy - Teacher's Handbook, page 3.

Objective 1 - Strategic direction for provincial testing of students

2.25 The purpose of this section is to provide additional information on the observations shown in the chart presented earlier for objective 1.

2.26 The objective was:

to assess the Department's strategic direction for its provincial testing of students in the Anglophone sector.

2.27 We comment on the following:

- the Minister's advisory committee;
- a strategic plan for provincial testing in the Anglophone sector; and
- provincial testing's role in the Department's education plan.

The Minister's advisory committee

The Minister's advisory committee is required by legislation

The committee was inactive for more than four years

The committee has been reconvened

Conclusion**Recommendations**

2.28 Section 38 of the *School Administration Regulation - Education Act* states the requirement of a provincial testing and evaluation advisory committee to the Minister, for "*the purposes of consultation, advice, liaison and communication with respect to the provincial testing and evaluation programs*". It also states that the committee is to have eleven members who meet at least annually. Committee members are to serve a two-year appointment and may be reappointed.

2.29 At the beginning of our work, the Department informed us that the *Minister's Advisory Committee on Testing and Evaluation* (MACTE) had existed in the past, but did not exist at the time we started our work. The Department planned to reconvene the committee.

2.30 The Department provided documentation (minutes of meetings and correspondence with members) demonstrating the following.

- The *Minister's Advisory Committee on Testing and Evaluation* was inactive from 2004 until March 2009. The Department is not complying with legislation if it operates without an active provincial testing and evaluation advisory committee to the Minister.
- The committee was active from November 1999 to June 2004.
- The committee had twelve members in 1999, only nine members in 2001-2002, and ten members appointed for 2003-2005.
- The committee expressed concern regarding their influence, i.e. their role and their recommendations to the Minister.

2.31 The Department told us the committee has been reconvened and provided documentation from its first meeting on March 30th, 2009.

2.32 The Department is not complying with legislation unless the Minister's advisory committee is active.

2.33 The Department should ensure the Minister's advisory committee actively operates in compliance with legislation. The representation on the Minister's advisory committee and the

frequency of its meetings should allow the advisory committee to serve its purpose.

2.34 The Department should document clearly the committee's terms of reference, which should include its role and responsibilities.

2.35 The Department should develop an orientation program for new committee members.

Strategic plan for provincial testing in the Anglophone sector
The importance of a strategic plan

2.36 Strategic planning results in a clear purpose with goals and priorities for a program. It also identifies the type of information that must be gathered in order to assess the achievement of the program's purpose. A strategic plan also identifies risks and the actions needed to minimize or prevent key risks. A good plan also includes a process for reviewing and amending the plan.

2.37 Once a strategic plan is prepared and implemented, it is important to monitor operations to ensure the plan is followed.

Strategic plan for provincial testing has not been completed

2.38 The branch responsible for provincial testing has been operating since 1975. The description of the Evaluation Program Component in the 2009-2010 *Main Estimates* says that the purpose is to "develop and administer a provincial comprehensive policy on educational evaluation." This statement has been repeated in the *Main Estimates* each year since 1992-93, and perhaps earlier.

2.39 The Department has recently committed to completing an *Assessment Policy Framework*. The document called *When kids come first* (June 2007) included the following action step, "Work with education partners to develop an Assessment Policy Framework that clearly articulates what is tested, why and how, and that ensures provincial testing reflects critical thinking and problem-solving skills." This action step was to be implemented in phase 1 of *When kids come first*, which covered the first two years of the plan.

2.40 We also saw evidence suggesting that the Department has been working on developing a provincial testing plan over the past four years.

- A report dated April 2005 called *Believing in Achieving 2005* included the following statement, "The provincial assessment program in the anglophone sector is being revised... These revisions will be finalized within the next year."

- We reviewed a document dated May 2006 titled, "*A Framework for Improving Student Learning – Anglophone Sector (Revised Draft) – A Discussion Paper – Prepared for the N.B. Department of Education by Stevenson & Cooper*". This report included a proposed policy, guidelines and recommendations for the provincial assessment program and for improvement planning.
- The Department provided us with a draft document labeled *Assessment Framework* and informed us that it was in the process of finalizing the document.

2.41 The history of provincial testing indicates to us that the Department has placed more importance on testing in recent years. While the Department has been working towards putting in place a framework, the Department has not yet completed it.

Recommendation

2.42 With the assistance of the Minister's advisory committee, the Department should complete its strategic framework for provincial testing of students.

Purpose of provincial testing

2.43 The Department's *Annual Report* states the following for the *Assessment and Evaluation* branch.

The responsibilities within Assessment and Evaluation include monitoring student achievement through provincial examinations and monitoring school effectiveness through a school review process. The objective of both is to improve teaching and learning and to keep the public informed about the educational system's general health. Provincial assessments function as a reasonable and cost-effective gauge of an individual student's or school's overall achievement.¹

2.44 This information was out of date when published (the school review process was no longer done by the branch), and the objective statement does not clearly articulate the purpose of provincial testing of students. In comparison, in Alberta the purpose of provincial testing is clearly stated as follows.

The purpose of the Achievement Testing Program is to

1. Province of New Brunswick, *2007-2008 Annual Report - Department of Education*, February 2009, page 6.

- determine if students are learning what they are expected to learn
- report to Albertans how well students have achieved provincial standards at given points in their schooling;
- assist schools, authorities, and the province in monitoring and improving student learning.¹

2.45 The draft *Assessment Framework* the Department showed us includes a purpose statement that is similar to Alberta's statement. Part of the process to finalize the framework would include getting input from the Minister's advisory committee on the proposed purpose statement. We believe that the Department needs to finalize the purpose of provincial testing, because it will help to ensure that testing is carried out in the most effective way.

2.46 We believe that different purposes for provincial testing would result in different testing and reporting strategies. For example, if the purpose for provincial testing is to serve as a system check ("to keep the public informed about the educational system's general health"), then a sample of students could be tested, which would likely have less cost and be less disruptive to learning time. However, if the purpose for provincial testing is to measure individual students' achievement, then the results should be included in the student's mark and reported to the parent or guardian.

Conclusion

2.47 The Department has not finalized its strategic plan for provincial testing. While the Department has been working on an *Assessment Framework*, it needs to receive input from the Minister's advisory committee on the draft framework, and then finish and adopt the resulting framework. It is important that the final framework include a clear statement of purpose for provincial testing.

Recommendation

2.48 With the assistance of the Minister's advisory committee, the Department should determine and document its purpose for provincial testing.

Provincial testing's role in the Department's education plan

2.49 Strategic direction for the Department's work is documented in *When kids come first*, which states the Department's vision, goals, commitments, targets and action steps.

1. Government of Alberta web site, *General Information Bulletin - Introduction to the Achievement Testing Program*, August 2007, page 1.

2.50 “To help measure the progress of *When Kids Come First*, ...23 targets, linked to the eight commitments, are used to determine whether the education and school systems are improving relative to their current status . . .”¹ The Department uses provincial testing to measure progress on eight of its targets, as shown in box 6.

2.51 We noted an inconsistency between one of the Department’s goals and two of its targets. Goal #2 states, “*Every child will leave Grade 5 having mastered the tools to learn – reading, writing and numeracy.*”² However, targets #4 and #5, state “90% of kids”.

6	Some of the 23 targets stated in <i>When kids come first</i>
	Target #1 - All kids come to kindergarten school-ready.
	Target #4 - 90% of kids reach the reading standard at Grade 2 and again at Grade 4; 20% exceed it.
	Target #5 - 90% of kids reach the numeracy standard at Grade 3 and again at Grade 5; 20% exceed it
	Target #6 - 85% of students reach or exceed the standard in Grades 6-12 on provincial assessments of literacy, numeracy and science.
	Target #7 - The top 20% of New Brunswick students on literacy, numeracy and science assessments achieve at a level comparable with their peers in Canada’s top three provinces.
	Target #8 - 70% of high school graduates are able to function effectively in speaking their second official language.
	Target #9 - NB ranks among the top three in the country on national and international assessments in literacy, numeracy and science.
	Target #12 - First Nations students achieve at levels comparable with their peers on provincial assessments.
	Note – “provincial assessments” is another term for provincial testing.
	Source: <i>When kids come first</i> , June 2007, page 29.

Objective 2 – Process of administering provincial testing of students

2.52 The purpose of this section is to provide additional information on the observations shown in the chart presented earlier for objective 2.

2.53 The objective was:

to assess the Department’s process of administering its provincial testing of students in the Anglophone sector.

1. Communications New Brunswick - News Release, Education - *New vision for public education in New Brunswick*, June 2007.
2. Province of New Brunswick, *When kids come first*, June 2007, page 9.

2.54 We comment on the following:

- the schedule for provincial testing;
- similar testing done by districts and schools;
- addressing the special needs of students;
- the marking process;
- reporting results of provincial tests;
- documented policies and procedures; and
- the English Language Proficiency Assessment (ELPA).

Observations on the schedule for provincial testing in the Anglophone sector

2.55 The schedule for provincial testing in the Anglophone sector is presented in box 7. It shows that literacy is tested four different times, at grades 2, 4, 7 and 9. It shows that math is tested two different times, at grades 5 and 8. It shows that provincial testing in science at grade 6 is in its third year as a pilot.

Inconsistencies between the provincial testing schedule and the Department's education plan

2.56 Provincial tests provide information for measuring progress towards attaining specific targets stated in the Department's education plan (WKCF). While we found most of the schedule to be consistent with the education plan, we observed the following inconsistencies.

- WKCF states eight commitments. The second commitment states, *"To Work Urgently on Literacy, Numeracy and Science - Reading, writing, math and science concepts are the tools for learning. We will set high standards for students to master these skills by Grade 5 and improve them throughout higher grades. ..."* While the education plan indicates mastering science by grade 5, the schedule for provincial testing (box 7) shows that there is no provincial testing in science before grade 6. (Prior to 2002-03, science was tested at both grades 3 and 5.)
- The fifth target in WKCF states, *"90% of kids reach the numeracy standard at Grade 3 and again at Grade 5; 20% exceed it."* The schedule for provincial testing shows that there is no provincial testing in numeracy at grade 3. However, the education plan states an action of adding provincial testing in numeracy at grade 3 within two years, which would be June 2009.

7 Provincial testing schedule in the Anglophone sector				
Grade	Subject	Origin (Note 1)	WKCF target?	School results reported to parents/guardians?
Kinder- garten	Teacher's School Readiness Inventory	2005-06	Yes #1	No
2	literacy	2003-04	Yes #4	Yes
4	literacy	2005-06	Yes #4	Yes
5	mathematics	Before 2001	Yes #5	Yes
6	science (pilot)	2006-07	Yes #6	No
7	literacy	2005-06	Yes #6	Yes
8	mathematics	Before 2001	Yes #6	Yes
		Format change in 2003-04		
9	English language proficiency (literacy)	See note 2 below	Yes #6	Yes
		Change in grade 2005-06		
10	French oral proficiency	2005-06	Yes #8	No
		See note 3 below		
10	French literacy (French Immersion)	2006-07	Yes #6	No
12	French oral proficiency	Over 25 years in use	Yes #8	No
Age 13	National (PCAP)	1993	Yes #9	No
	See note 4 below			
Age 15	International (PISA)	2000-01	Yes #9	No
	See note 4 below			
Notes				
1. "Origin" refers to the school year in which the provincial test was done for the first time.				
2. English Language Proficiency was done at grade 8 when it began in the mid 1990s until 2004. Starting in 2005-06, it was written in grade 9.				
3. "Every second year, a random sample of all grade 10 students, including those in Core French and in Immersion programs, is selected for this evaluation."				
4. National and international testing does not occur each year. A random sample of students is selected for testing. In New Brunswick in 2006, approximately 1,800 students from 45 schools wrote the PISA and in 2007 approximately 2,800 students from 113 schools wrote the PCAP.				
5. Approximately 5,300 students participate in each provincial test at the elementary school level and 6,000 students at the middle school level. In 2007-08, approximately 12,000 students wrote the English language proficiency test and approximately 1,500 students wrote the French oral proficiency test.				
6. When school results are reported to parents, they are also available on the Department's web site.				
7. Student results are reported to the parent or guardian for the following tests: English language proficiency and French oral language proficiency.				
Source: Information provided by the Department (Dates were not audited.)				

There is a risk of lost learning due to the timing of two tests.

2.57 Most of the provincial tests are written by students at the end of the school year, often in early June. This seems to be an appropriate time given that the test measures the achievement standards for the end of a grade. For example, the grade 2 provincial literacy test measures the achievement of literacy standards for the end of grade 2.

2.58 We note two tests are not written at the end of the school year. The grade 7 English literacy provincial test is usually written in October of grade 7 and measures the achievement of literacy standards for the end of grade 6. The grade 9 English language proficiency test is usually written in January of grade 9 and measures the achievement of literacy standards for the end of grade 8. It is possible, and we believe it is likely, that teachers review information to help students prepare for tests. When provincial tests are not written in the grade consistent to the achievement standards being tested, teachers may review the previous year's information rather than teaching the current year's curriculum.

There is a risk of lost learning due to provincial testing of only one subject within a grade.

2.59 When provincial testing addresses only one subject at a specific grade level, as opposed to several subjects in the grade's curriculum, there is a risk of teachers, "*reassigning instructional time from subjects that are not being tested provincially.*"¹

2.60 The schedule for provincial testing shows that only one subject is tested at a grade level. Prior to 2002-03, this was not the case; provincial tests at grades 3 and 5 were done in English reading, math and science. In 2002-03, the schedule was similar except for the elimination of testing science at grade 3. In 2003-04, the schedule for provincial testing changed to testing only one subject at a specific grade level; testing literacy at grade 2 and testing math at grade 5. In 2005-06, testing literacy began at grade 4 and at grade 7.

2.61 Box 8 shows that the percentage of students meeting the proficiency standards for literacy has increased since 2004. It also shows that during the same time, the percentage of students meeting the proficiency standards for math has decreased. We note that there is provincial testing in literacy two times (at grades 2 and 4), before the first provincial test in math (at grade 5). We are unable to comment on the change in performance since 2004 for other subjects, such as science or social studies, because there is no provincial testing of them in New Brunswick. While it is acceptable to focus

1. NBTA Position Paper on External Assessments, May 2007, page 4.

improvement efforts, care must be taken to ensure that improvements in performance in one area do not come at the expense of declines in performance in any other area.

8 Percentage of students meeting the proficiency standards			
Subject	2008	2004	% increase or decrease
Reading Grade 2			
<i>French Immersion</i>	83%	63%	Up 20%
<i>English</i>	76%	59%	Up 17%
Reading Grade 4 2005-06 = 1 st year			
<i>French Immersion</i>	76%	63%	Up 13%
<i>English</i>	75%	70%	Up 5%
English Literacy Grade 7 2005-06 = 1st year			
<i>Reading</i>	66%	61%	Up 5%
<i>Writing</i>	47%	43%	Up 4%
Math Grade 5	65%	67%	Down 2%
Math Grade 8	57%	61%	Down 4%
Source: Unaudited figures from information provided by the Department			

2.62 We also observed that the provincial testing schedule for the Anglophone sector in New Brunswick is different from most of the other provinces. (The Department provided us with information on the provincial testing programs in the other Canadian provinces.) Most provinces, including Alberta, do provincial testing of more than one subject within a grade.

2.63 Box 9 shows the provincial testing schedules for New Brunswick and Alberta. It portrays single-subject testing in New Brunswick and provincial testing of multiple subjects in Alberta. We question why the Department does provincial testing of only one subject at a specific grade level, which has the risk of teachers focusing on the subject having a provincial test rather than the entire curriculum for the grade.

9 Provincial testing schedules for New Brunswick and Alberta		K	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
New Brunswick (Anglophone sector)														
School Readiness Inventory	✓													
Literacy			✓		✓				✓		★	FL		
Mathematics						✓				✓				
Science								P						
French 2nd Language Oral Proficiency												✓		✓
Alberta														
English Language Arts				✓				✓			✓			
Mathematics				✓				✓			✓			
Science								✓			✓			
Social Studies								✓			✓			
French Language Arts				F				F			F			
P = pilot ★ = English language proficiency test (success on this test is a graduation requirement) FL = French language arts (reading and writing) for French Immersion students only. F = Students in French Immersion														
Source: New Brunswick – information provided by the Department; Alberta – Government of Alberta web site - <i>General Information Bulletin - Introduction to the Achievement Testing</i>														

There is a risk of lost learning due to the increasing number of tests.

2.64 Within the past four years the number of provincial tests written by students in the Anglophone sector has doubled; it has gone from five to eleven. And, the Department plans to add at least one more provincial test.

- The number of provincial tests conducted in the 2007-08 academic year was eleven; see box 7.
- The number of provincial tests conducted in the 2003-04 academic year was five. They were: grade 2 literacy, grade 5 math, grade 8 math, the middle level English Language Proficiency Assessment (ELPA), and grade 12 French second language oral proficiency.

- The Department plans to add a test for numeracy in Grade 3, as stated in the Department's education plan, *When kids come first*.
- According to the *Charter for Change*, the government will "reinstate Provincial Achievement Examinations to ensure all students are learning the essential skills."¹

2.65 Each provincial test has a cost, not only a financial cost to the Department for administering the test, but also a cost to the schools due to the consumption of valuable learning time and due to stress on students.

2.66 A stable provincial testing schedule allows for trend analysis over time, which can provide valuable information. Some of the provincial tests have been in place for many years, such as the grade 8 math test and the French oral proficiency test. However in general, the provincial testing schedule has been increasing, as demonstrated by box 7. Box 7 also indicates that the ELPA changed from grade 8 to grade 9 in 2005-06. It is typical that once the timing of a provincial test is set, it is written during the same month each year. However, the timing of the ELPA is unstable; it has changed each year since being moved to grade 9 in 2005-06.

2.67 Valuable information from trend analysis is forfeited whenever the provincial testing schedule changes. There are other disadvantages that can occur. For example, a changing schedule can hurt operational planning, and it can create an impression of disorder.

2.68 The provincial testing schedule has the following weaknesses: it is not completely consistent with the education plan; there is a risk of lost learning due to: the timing of two tests, the testing of only one subject within a grade, and the increasing number of tests; and, the schedule is subject to change.

2.69 In consultation with its stakeholders, the Department should challenge its current provincial testing schedule, explore alternatives for obtaining the information required to serve its purpose with the least disruption to the students' learning time, and revise its provincial testing schedule as needed.

The provincial testing schedule has been increasing, which has disadvantages

Conclusion

Recommendation

1. New Brunswick Liberal Party, *The Charter for Change*, September 2006, page 13.

Similar testing done by districts and schools

2.70 In addition to the tests prepared by the teacher that are used to generate a student's mark and the provincial tests that are done by the Department, students write other tests. We observed the following:

- Some districts and some schools do testing that is similar to provincial testing, which is not incorporated into the student's mark.
- The Department does not monitor which schools or districts are conducting other tests or how many are done.
- *"Testing does not make kids smarter; teaching does."*¹ Both teacher and student time and effort is consumed preparing for and writing tests that are not reflected in the students' course marks. The Department does not know how much learning time is used for conducting other testing done by the districts and schools. It is not monitored.
- There is no coordinated integration of provincial testing, district testing and testing by the schools.
- Parents or guardians may, or may not, be aware of the other tests; and they may, or may not, be informed of the results.

2.71 Monitoring the testing done by different parties would reduce the risk of duplication and excessive testing time.

Conclusion

2.72 The Department is not monitoring testing done by some districts and some schools that is similar to provincial testing and not incorporated into the student's mark. The Department does not know which schools or districts are conducting other tests or how many are done.

Recommendations

2.73 The Department should monitor all testing done by schools and districts that is similar to provincial testing.

2.74 The Department should monitor the amount of students' learning time that is used for preparing for and writing provincial testing and all other similar testing done by the districts and schools to ensure that it is not excessive.

1. *NBTA Position Paper on External Assessments*, May 2007, page 2.

Provincial testing and the special needs of students
Why is this important?

2.75 The Department should develop practices to ensure that different testing of students complements one another and there is no duplication of efforts.

2.76 Students with special needs have a special education plan to help them at school. Their plan indicates if they should be exempted from participating in provincial testing or if they require an accommodation when writing the provincial test. Box 10 describes exemptions and accommodations.

2.77 It is important that exemptions and accommodations are appropriately granted in order to protect the quality of the information obtained by provincial testing. Accommodations should be given to students that require them; and, only an eligible student should be provided with an accommodation. Appropriate use of accommodations enhances the validity of the results of the test.

Documented guideline

2.78 The Department's document, *Provincial Assessment Program - Guidelines for Exemptions and Accommodations* allows provincial testing to be as inclusive as possible by addressing the special needs of students. This document provides guidance on exemptions and accommodations for each of the provincial tests. It also describes the process to be followed and provides the required forms to be used to obtain exemptions and accommodations for students. In addition to being provided to the schools, the document is available on the Department's web site for parents or guardians.

2.79 The process for obtaining an exemption is different than the process for obtaining an accommodation. Currently, the process for administering exemptions and accommodations is manual with paper forms.

10	Exemptions and accommodations
<p>Exemptions</p> <p>Exemptions should be considered for students who have a cognitive deficit, multiple handicapping conditions or a specific Learning Disability to such a degree as would render the assessment inappropriate and/or emotionally harmful to them. Exemption will be allowed for students who have been identified with exceptionalities and have current Special Education Plans which document the need for exemption.</p> <p>Accommodations</p> <p>Teachers and principals should make every effort to enable students with special needs to participate in the assessment to the best of their ability with their peers. Appropriate accommodations should be provided to preserve students' self-respect and sense of belonging. Schools are encouraged to include as many students in the assessment as possible. Examples of accommodations include: additional time, alternate setting, provision of test in different format (e.g., large print, Braille, audio tape), and extended use of technology (where normally used by special needs students in their educational program).</p> <p>Source: New Brunswick – Provincial Assessment Program for Literacy and Mathematics – Guidelines for Exemptions and Accommodations, 2006-2007.</p>	

Exemption from writing the test

2.80 Our observations on the Department's process for administering exemptions from provincial testing included the following.

- The exemption process appears reasonable. It is clearly documented with standard forms. Forms requesting exemption are monitored by the branch for compliance with the documented process.
- Approximately 2% of students are granted an exemption from provincial testing.
- Students with exemptions are included when reporting provincial results on provincial tests. They are counted as not having the appropriate standard of achievement on the provincial test.

Accommodations for writing the test

2.81 Our observations on the Department's process for administering accommodations for provincial testing included the following.

- The process for providing accommodations is clearly documented with a standard form. Forms requesting accommodations are processed by the branch and the requested accommodation is provided.

- The Department does not monitor the requests for accommodations to ensure only eligible students are given accommodations. We examined a sample of 57 students (from four different districts) that had been provided with an accommodation. We determined that each of the 57 students had a special education plan.
- The Department does not monitor the number of students needing accommodations, the number of accommodations provided or the type of accommodations required and provided. We examined the requests for one type of accommodation for the 2008 grade 7 English literacy test. We observed that one school with 33 grade 7 students requested accommodations for 9 students (27% of the students writing the test were provided with the accommodation) and a different school with 272 grade 7 students had no requests for the accommodation (0% of the students writing the test were provided with the accommodation).

Conclusion

2.82 The Department has documented guidance for granting exemptions from writing provincial tests and providing accommodations for writing provincial tests, to address the special needs of students. The Department is not adequately monitoring to ensure that exemptions and accommodations are appropriately provided. While we were unable to determine that accommodations are provided to all students that are eligible, it appears that only eligible students are given an accommodation.

Recommendation

2.83 The Department should strengthen the process for providing accommodations for students with special needs to ensure that:

- all eligible students receive accommodations and in the form to which they are entitled; and
- only eligible students receive accommodations and only in the form to which they are entitled.

The marking process

2.84 Our observations on the marking process for provincial tests included the following.

- The staff member responsible for preparing the provincial test is also responsible for its marking. The individual is present at all times during the marking session to oversee the process and address any concern that may arise.

- The company contracted for packing and shipping the tests is also present at the marking session. They distribute the tests to ensure all markers are kept busy at all times.
- The marking session begins with a briefing and training period so markers are comfortable with their role before the actual marking.
- Markers report that they enjoy serving on the marking committee; they comment that it is a great learning experience.
- The markers document common errors. The Department uses this information to produce a “list of common errors”, which is circulated to the teachers so they are able to help students with the common weaknesses identified on the provincial test.

Conclusion

Reporting results of provincial testing in the Anglophone sector

Reporting individual students' results

2.85 The Department has a good process for marking provincial tests.

2.86 This section provides our observations on how the Department reports the results of students' performance on provincial tests. After the provincial test has been written by the students and marked by the marking committee, the Department collects the data and reports the results by student, by class, by school, by district and for the Province. We make comments on reporting individual students' results, reporting schools' results and reporting results to the public.

2.87 Our observations on reporting individual students' results included the following.

- The Department states the following on its website, “*Provincial assessments function as a reasonable and cost-effective gauge of an individual student's or school's overall achievement.*”¹

1. Government of New Brunswick web site- Department of Education – Anglophone sector – Assessment and Evaluation – Overview.

- Individual students' results on provincial tests are reported to the school; however, they are not included in the student's mark. (In Alberta, "*individual teachers may use provincial achievement test results in determining final grades for their students.*"¹)
- Individual students' results on provincial tests are not reported to the student or their parent or guardian for most of the tests. Individual students' results are provided to the student for two of the eleven provincial tests; the English Language Proficiency Assessment (ELPA) and the French oral proficiency test.
- Before each provincial test, an *Information Bulletin for Parents and Guardians* is sent home with the students. While the Information Bulletin is different for each provincial test, in general it provides the same information regarding when the test will be written, what it will be like and how it will be marked. It also tells how the results will be reported. "*Districts and schools will be provided provincial, district and school level information, as well as individual student results.*" We noted that for the grade 7 provincial English literacy test, the Information Bulletin also stated, "*...schools will receive individual student results to share with parents/guardians.*"² However, parents or guardians were not provided with their student's results or given instructions for obtaining their student's results.
- The Department is aware that one district provides parents or guardians their student's results for at least some of the provincial tests.
- While we did not review literature on all Canadian provinces, we did note that Alberta and Nova Scotia report the individual student's results to the parents or guardians and Saskatchewan does not.

Reporting schools' results

2.88 Our observations on reporting schools' results included the following.

1. Government of Alberta web site, *Meeting High Standards*, September 2007.
2. Province of New Brunswick - Department of Education, *Information for Parents and Guardians - Provincial Grade 7 Literacy Assessment - October 20-24, 2008*.

- After eleven years of producing an annual *Report Card* that provided provincial, district and school level information on provincial testing, there was no public reporting of these results for two academic years (2005-06 and 2006-07),
- In December 2008, the Department released the first annual school achievement reports. Each school received a *Report on Achievement*. The report has the following traits, which make it an excellent report. The report shows achievement levels on provincial tests over a three-year period, which allows the reader to see progress over time. The report shows the provincial targets for each test along with the overall performance results for the school, district and the Province, which allows the reader to make comparisons. Results for schools having five or fewer students who wrote the test are not reported, which respects individual students of small classes. The report is easy to read and understand.
- The school *Report on Achievement* was given to each student in every school to take home to their parents or guardians.
- The Department's information system is not well-suited for generating the *Report on Achievement*. For example, producing the 228 school reports involved manually entering three years' of provincial testing data and manually verifying its accuracy.

Reporting results to the public

2.89 Our observations on reporting results to the public included the following.

- The *Report on Achievement* for each school and each district is available on the Department's web site for the public.
- The Department's web site also provides the Provincial Report which provides performance results for each provincial test, with graphs providing a three-year comparison. It also provides additional information for each test, such as the number of students writing the test.
- It is not explicitly clear how to find the results of provincial testing on the Department's web site; the results are not shown with the other information on the *Assessment and Evaluation* branch.

- In December 2007, the Department released its *Benchmark Report* for the 2006-07 school year. “*This Benchmark Report is designed to give parents and the public a complete picture of where we currently stand on the various indicators of success. Next year, and in the years that follow, we will report on the progress we have made.*”¹ In March 2009, the Department released *An Accountability Report on the targets of When kids come first 2008 (Accountability Report)* for the 2007-08 school year.
- The *Benchmark Report* and the *Accountability Report* include provincial results for most of the provincial tests. They include results from national and international tests. We did note that the ELPA results were not reported in the 2007 and 2008 reports.
- We commend the Department for its report titled, *A Benchmark Report on the targets of When kids come first – 2007* and the successor, *An Accountability Report 2008*. With these reports, the Department has made progress in performance reporting. The Department of Education has performance indicators with targets, and the Department is measuring and publicly reporting actual performance in comparison to the targets. Despite actual performance figures being low when compared to targeted performance on provincial tests, the Department is demonstrating accountability by reporting performance.

Conclusion

2.90 Since the purpose of provincial testing has not been clearly documented, we were unable to determine the appropriateness of the reporting of the results.

Recommendations

2.91 The Department should document a policy on reporting individual students’ results on provincial tests.

2.92 The Department should assess its information system needs with regards to reporting the results of provincial testing and ensure that its needs are met.

2.93 The Department should ensure that the results of provincial testing are easily identified on its web site.

1. Province of New Brunswick, *A Benchmark Report on the targets of When kids come first – 2007*, December 2007, page 6.

Documented policies and procedures***The importance of policies and procedures******No policies and limited procedures***

2.94 Policies and procedures document the rules of a program and describe the proper steps in performing tasks. Not only do policies and procedures inform staff members how to fulfill their day-to-day responsibilities successfully, but they also provide a basis for monitoring activities to ensure consistency in operations.

2.95 The Department has no documented policies and limited procedures for provincial testing in the Anglophone sector. The following observations indicate a need for documented procedures.

2.96 We observed that the marking team is composed differently for different provincial tests. Sometimes the districts are asked to select representatives to serve on the marking team and other times the Department selects individuals. Without documented guidance, there is little assurance that the selected individuals have the experience and objectivity that a marking team requires.

2.97 The Department does have *Administrative Guidelines* for Principals and Teachers (the rules that schools must follow when conducting provincial testing) and *Guidelines for Exemptions and Accommodations*. These appear to be useful documents; however, they are not always followed. For many readers, the term “guideline” means a suggestion, rather than a requirement. This may explain why the guidelines are not always followed.

2.98 We saw cases where the *Administrative Guidelines* for Principals and Teachers had not been followed. (For example, writing with pencil although the rules state, “*students must use a pen with dark blue or black ink*,” and inserting additional loose papers, while the rules instruct that responses are to be written in the booklet and state, “*there should not be additional pages of student work stapled into the booklet*”.) We also saw where a teacher changed the test. (The test instructed students to write on the topic of being a student in middle school. One teacher instructed her students to write on the topic of storm days instead.) The Department is aware of these and other cases where the rules had not been followed.

2.99 The Department does not have policies and procedures for monitoring the schools or enforcing the guidelines. In order to protect the integrity of the information obtained from provincial testing, documented procedures are needed for identifying the misuse of provincial testing materials, documenting the misuse, and reporting it for corrective action.

2.100 The Department should have documented procedures for each significant component of provincial testing. These include: developing and preparing provincial tests; packaging and transporting tests to and from the schools; selecting committees and marking tests; accumulating data and reporting the tests' results; and storing and retaining provincial testing documentation. Also, there should be documented procedures for how districts, schools and teachers are to use the results of provincial testing. And, to ensure that the policies and procedures are followed and updated as needed, quality control practices need to be documented and implemented.

Conclusion

2.101 The Department has no documented policies and limited procedures for provincial testing in the Anglophone sector.

Recommendations

2.102 The Department should develop documented policies and procedures for the provincial testing program.

2.103 The Department should provide training, as necessary, to help ensure the policies and procedures are understood and followed. This should include training teachers on the administrative guidelines and the use of provincial testing results.

2.104 The Department should develop and implement quality control practices to ensure the policies and procedures are followed and updated as needed.

The English Language Proficiency Assessment (ELPA)

What is the ELPA?

2.105 The ELPA (English Language Proficiency Assessment) is a provincial test on English literacy. Similar to the other provincial literacy tests, the ELPA has both reading and writing components.

2.106 Different from the provincial literacy tests at grades 2 and 4, the ELPA is written only in English. (In grades 2 and 4, French Immersion students take a French provincial literacy test.)

2.107 Also different from the provincial literacy tests at grades 2 and 4, success on the ELPA is a requirement. *"In order to graduate with a New Brunswick diploma, a student (with the exception of those officially exempted for valid reasons) must demonstrate the ability to read and write at an 'Appropriate' standard of achievement as determined by the English Language Proficiency Assessment. Unsuccessful students will have opportunities for reassessment in*

Grades 10, 11, and 12.”¹ Because the ELPA is a graduation requirement, it appears similar to Alberta’s diploma examinations, which are described in box 11.

11	Description of Alberta’s diploma examinations
	<p>A major purpose of a Grade 12 diploma examination is to certify a student’s achievement in a course. Each examination is aligned with the program of studies in order to provide a common assessment for students across the province. ... A diploma examination contributes 50% of a student’s final mark in the course, and the school-awarded mark contributes the other 50% of the final mark... To pass a course, a student must obtain a final blended mark of 50 per cent or higher.</p>
	<p>Source: Government of Alberta web site – Education, <i>Meeting High Standards</i>, September 2007.</p>

History of the ELPA

2.108 The following information provides a brief history of the ELPA.

- In the 1990s, New Brunswick had provincial exams for various subjects in high school. Student marks were comprised of 70% class mark and 30% provincial exam. To receive a NB high school diploma, there was a required achievement of at least 50% on the English mark. During the period 1997-2004, the provincial exam in English was replaced by the ELPA.
- The ELPA was introduced in 1994 in grade 8 as a pilot and implemented in 1995.
- Success on the ELPA became a requirement for graduation in June 2001.
- The timing of the ELPA shifted from grade 8 to grade 9; it was written for the last time in grade 8 in 2003-04, and it was written for the first time in grade 9 in 2005-06.

Comments

2.109 Our observations on the ELPA included the following.

- While the ELPA is written during grade 9, it tests for competency of the literacy achievement standards for end of grade 8.
- Of the eleven provincial tests, it is the only one that has a success requirement.

1. Province of New Brunswick - Department of Education, *Information For Parents And Guardians 2008-2009 - English Language Proficiency Assessment*.

- Students have up to five opportunities to succeed on the test.
- Forty-three percent (43%) of grade 9 students failed the reading component of the ELPA in 2007-08. Sixty-two percent (62%) of the repeat writers (in grades 10-12) failed the reading component of the ELPA in 2007-08. Thirty-three percent (33%) of grade 9 students and 42% of the repeat writers (in grades 10-12) failed the writing component of the ELPA in 2007-08.
- The success rate on the ELPA has decreased significantly since 2004. See box 12.
- The number of students repeating the test may exceed the number of first-time writers. In January 2009, there were 6,265 grade 9 students who wrote the ELPA, and there were 4,247 repeat writers (from grades 10 through 12) for the reading component and 3,007 repeat writers for the writing component. (Since students only repeat the component that they were not successful on, it is possible that a student may only have to repeat one component. Some students may have to repeat both components.) In 2008, there were 6,447 grade 9 students who wrote the ELPA, and there were 4,042 repeat writers for the reading component and 4,938 repeat writers for the writing component. The Department could not provide information on the success rate by grade level of the repeat writers.
- The cost of the ELPA and reassessment is approximately \$250,000. This is double the cost of the other literacy tests, which are done at grades 2, 4 and 7 and cost approximately \$120,000 - \$140,000. (These figures do not include salaries of branch staff members.)
- The ELPA is the cause for the recently added (2006) grade 7 English literacy provincial test. From a request brought forward by the teacher population, the provincial test on English literacy at grade 7 was established to prepare students for the ELPA, which is a graduation requirement. The grade 7 English literacy test is written in October, and it tests for competency of the literacy achievement standards for end of grade 6. In October 2008, eighty-seven schools had students who wrote the grade 7 English literacy test. The provincial target is that 85% of students reach or exceed appropriate achievement. Only two of the eighty-seven schools met the target. Seventy-nine schools had fewer

than 80% of the students reach or exceed appropriate achievement, of which eight schools had fewer than 50% of the students reach or exceed appropriate achievement.

- While the opportunity to rewrite the test four times has been in practice since 2004, the Department has not done a cost/benefit analysis to determine if five opportunities for writing the test is appropriate.

12	Performance results on the ELPA - % of students that were successful									
	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000	Mid 1990s
Reading	57	61	60	Note 3	71	73	71	76	73	66
Writing	67	52	53		Note 2					Note 1
Repeat writers										
Reading	38	46	47							
Writing	58	38	41							
Notes:										
1. Figure obtained from the following quote in 2001, "The success rates on the Middle Level English Language Proficiency Assessment have risen steadily from 66% to 76% during the past five years." ¹										
2. Results were reported differently prior to 2005.										
3. The English Language Proficiency Assessment was moved from grade 8 to grade 9. Since grade 9 students had already written the assessment in grade 8, there are no English Language Proficiency Assessment results for this school year. ²										
Source: Unaudited figures from information provided by the Department										

Conclusion

2.110 The information on the ELPA does not reflect well on the education system in New Brunswick. It is difficult to understand why success on a grade 8 literacy test is one of the requirements for a high-school diploma; this appears to be a very low expectation for a high-school graduate. The results of the ELPA show that the Department is promoting a large number of students into high school that do not have the literacy skills required to cope with the high school curriculum.

1. Province of New Brunswick, *Report Card 2001 Anglophone School Districts - Department of Education - Evaluation Branch*.
2. Province of New Brunswick, *Report Card 2005 Anglophone School Districts - Department of Education - Evaluation Branch*.

Conclusion

2.111 In regards to our objectives, we concluded that the Department has not yet finalized a strategic plan for its provincial testing of students in the Anglophone sector; and because the purpose for provincial testing has not been clearly documented, we were unable to conclude on the appropriateness of the Department's process of administering its provincial testing of students in the Anglophone sector.

2.112 Some fundamental elements of an effective program are missing, such as: a clear purpose, a strategy or master plan, documented policies and procedures, and program monitoring. The Department is doing a lot of provincial testing of students in the Anglophone sector. However, the relevance and the reliability of the information obtained through provincial testing is at risk because the program does not have documented policies and adequate procedures with proper monitoring to protect the quality of the information. We made recommendations to address the weaknesses we identified. We believe our recommendations are consistent with the plan stated in *The Charter for Change* to "Examine the best practices for student evaluation."¹

2.113 The information on the ELPA does not reflect well on the education system in New Brunswick.

2.114 Last year we reported our work on *Adult Literacy Services* in the Department of Post-Secondary Education, Training and Labour². We noted the Canadian results of the 2003 *International Adult Literacy and Skills Survey* (IALSS); the average proficiency scores of the adult population aged 16-65 in New Brunswick were below the Canadian averages across all domains measured (literacy, numeracy and problem solving). The international survey results indicated that in Canada, approximately 50% of high-school graduates do not have the skills needed in today's world. We commented that, "In New Brunswick, we have a free education system. We have legislation that requires children to attend school until the age of eighteen. We have a curriculum set by the Province. We have teachers that must have specific qualifications." And, we questioned, "Why do we have people without the appropriate literacy skills?" Finally, we quoted the

1. New Brunswick Liberal Party, *The Charter for Change*, September 2006, page 13.
2. Office of the Auditor General Province of New Brunswick, *Report of the Auditor General of New Brunswick – Volume 2 2008*, March 2009, chapter 6.

following, "...learners in adult literacy programs represent, at the simplest level, the failure of schools to educate all children to graduation."¹ With our work on provincial testing in the Department of Education this year, we wonder if perhaps New Brunswick's high-school graduation requirement for a grade 8 literacy level plays a part.

2.115 Finally, we remind our readers, that although provincial testing can provide "high-quality information that is reliable and valid, it cannot provide all the information that a school needs to know about students' achievement. School and [district] results from provincial tests are best interpreted within the context of local quantitative and qualitative information." ... "Achievement tests can assess only part of what is to be learned."²

-
1. Nayda Veeman, Angela Ward & Keith Walker, *Valuing Literacy - Rhetoric or Reality?*, 2006, page 27.
 2. Government of Alberta web site, *General Information Bulletin - Introduction to the Achievement Testing Program*, August 2007, page 1.

Appendix - Recommendations

2.116 The purpose of this section is to present our recommendations in the areas where we think change is appropriate. Our recommendations to the Department are presented along with the Department's response to each recommendation. Recommendations relate to each of our two objectives, which address the following topics:

- strategic direction for provincial testing (box 13); and
- process of administering provincial testing (box 14).

13	Recommendations relating to strategic direction for provincial testing (Anglophone sector)	
Recommendation	Department's Response	
Minister's advisory committee		
<ul style="list-style-type: none">• The Department should ensure the Minister's advisory committee actively operates in compliance with legislation. The representation on the Minister's advisory committee and the frequency of its meetings should allow the advisory committee to serve its purpose.	The Department is in compliance with the legislation. The Minister's advisory committee is operating in compliance with the legislation. The Education Act states the Committee should meet at least once a year. The committee has met twice this year. The committee has developed a handbook to guide MACTE meetings. The committee has agreed to three annual meetings.	
<ul style="list-style-type: none">• The Department should document clearly the committee's terms of reference, which should include its role and responsibilities.	The Department has developed a terms of reference including roles and responsibilities of the committee. It has been developed with MACTE.	
<ul style="list-style-type: none">• The Department should develop an orientation program for new committee members.	The Department agrees with this recommendation and will develop an orientation program for new committee members.	
Strategic plan		
<ul style="list-style-type: none">• With the assistance of the Minister's advisory committee, the Department should complete its strategic framework for provincial testing of students.	The Department has completed its strategic framework for provincial testing with input from MACTE and other stakeholders and it is on the Department's website.	
<ul style="list-style-type: none">• With the assistance of the Minister's advisory committee, the Department should determine and document its purpose for provincial testing.	The purpose of provincial testing is documented in the Assessment Framework.	

14	Recommendations relating to the process of administering provincial testing in the Anglophone sector
Recommendation	Department's Response
<p>The schedule for provincial testing</p> <ul style="list-style-type: none"> <i>In consultation with its stakeholders, the Department should challenge its current provincial testing schedule, explore alternatives for obtaining the information required to serve its purpose with the least disruption to the students' learning time, and revise its provincial testing schedule as needed.</i> 	<p>The current schedule for provincial testing is consistent with the Provincial Education Plan targets. The Department consults with its stakeholders on the testing schedule and will continue to do so. Stability in the schedule is important for historical trend data. Provincial assessments are skills based and consistent with the curricular outcomes. As a result, disruption of student learning is minimal since the assessment is a reflection of what the student is learning. With the above in mind, the Department will review its testing schedule.</p>
<p>Similar testing done by districts and schools</p> <ul style="list-style-type: none"> <i>The Department should monitor all testing done by schools and districts that is similar to provincial testing.</i> <i>The Department should monitor the amount of students' learning time that is used for preparing for and writing provincial testing and all other similar testing done by the districts and schools to ensure that it is not excessive.</i> <i>The Department should develop practices to ensure that different testing of students complements one another and there is no duplication of efforts.</i> 	<p>The Department agrees with the recommendation and will work with districts to monitor testing that is similar to provincial testing to reduce duplication. Section 36.9 (2) of the Education Act states: "A district education plan shall be consistent with the provincial education plan and shall include...(c) accountability measures for evaluating pupil achievement, monitoring school district performance and monitoring the achievement of strategic objectives." The District Education Plan is submitted annually to the Department.</p> <p>The Department agrees with this recommendation and will align assessment practices to ensure a balanced assessment program at all levels.</p> <p>The Department agrees with this recommendation and will develop a document on best practices in education assessments to ensure a balanced assessment regime.</p>
<p>Addressing the special needs of students</p> <p><i>The Department should strengthen the process for providing accommodations for students with special needs to ensure that:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <i>all eligible students receive accommodations and in the form to which they are entitled; and</i> <i>only eligible students receive accommodations and only in the form to which they are entitled.</i> 	<p>The Department agrees with these recommendations and is using technology to strengthen its processes of matching accommodations to Special Education Plans.</p>

14 Cont'd	Recommendations relating to the process of administering provincial testing in the Anglophone sector - continued
Recommendation	Department's Response
Reporting results of provincial tests	
<ul style="list-style-type: none"> • The Department should document a policy on reporting individual students' results on provincial tests. 	<p>The Department agrees with the recommendation and will consult with its stakeholders through MACTE to make a recommendation to the Minister.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • The Department should assess its information system needs with regards to reporting the results of provincial testing and ensure that its needs are met. 	<p>The Department agrees with the recommendation and is working to address reporting needs through a new student information system.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • The Department should ensure that the results of provincial testing are easily identified on its web site. 	<p>The results of provincial testing are currently on the Department's homepage. The Department will improve the visibility of assessment results on its web site.</p>
Documented policies and procedures	
<ul style="list-style-type: none"> • The Department should develop documented policies and procedures for the provincial testing program. 	<p>Guided by the Assessment Framework, the Department will strengthen existing guidelines and procedures and put those that are appropriate into policy.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • The Department should provide training, as necessary, to help ensure the policies and procedures are understood and followed. This should include training teachers on the administrative guidelines and the use of provincial testing results. 	<p>The Department agrees with this recommendation and will undertake this role on an annual basis as necessary.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • The Department should develop and implement quality control practices to ensure the policies and procedures are followed and updated as needed. 	<p>The Department has recently developed and implemented compliance protocols for administering provincial assessments which addresses this recommendation. Feedback from schools and districts has been favorable.</p>

Chapter 3

Department of Environment Environmental Trust Fund

Contents

Background	53
Scope	59
Results in brief	59
Purpose of the Fund	60
Payment of grants	63
Performance reporting	70
Overall conclusions	72



Department of Environment Environmental Trust Fund

Background

Introduction

3.1 The Environmental Trust Fund (ETF) was established in 1990 under the authority of the *Environmental Trust Fund Act* (the Act). The Department of Environment administers the Act, and the Department of Finance is the custodian of the fund.

3.2 The 2007-2008 annual report of the Department of Environment describes the fund this way:

The Environmental Trust Fund is a dedicated funding source for community-based action oriented activities aimed at protecting, preserving and enhancing New Brunswick's natural environment.

3.3 The annual report also tells us that the Environmental Services Branch of the Department looks after the Environmental Trust Fund and is the branch that is responsible for administering the Act.

3.4 The Department's web site expands the description of the fund slightly; it says:

*The Fund provides assistance for action-oriented projects **with tangible, measurable results**, aimed at protecting, preserving and enhancing the Province's natural environment. (Emphasis added.)*

3.5 Section 3 of the Act states that the assets of the Environmental Trust Fund shall be used to:

- a) Pay for the costs incurred to
 - (i) provide for environmental protection,

- (ii) *provide for environmental restoration,*
- (iii) *promote sustainable development of natural resources,*
- (iv) *conserve natural resources within the Province,*
- (v) *educate on matters relating to environmental issues and the sustainable development of natural resources, and*
- (vi) *maintain and enhance the visual environment; and*

b) *reimburse any department, corporation or agency of the Government of the Province that makes an advance so as to provide financing for any of the costs incurred for any of the purposes set out in paragraph (a).*

3.6 Section 4 of the Act says:

The Minister of Environment shall appoint an Environmental Trust Advisory Board consisting of a chairperson and not less than four members to advise the Minister of Environment on matters relating to section 3.

3.7 Section 1(3) of the Act establishes the Minister of Finance as the custodian for the fund:

The Minister of Finance shall be the custodian of the Environmental Trust Fund and the Environmental Trust Fund shall be held in trust by the Minister of Finance.

3.8 We last reported on the ETF in our 1994 Report.

Financial information

3.9 The Act contains two references to revenue sources for the ETF. Section 2(1) says:

The Environmental Trust Fund may receive direct contributions.

3.10 Section 1(5) says:

All interest arising from the Environmental Trust Fund shall be paid into and form part of the Environmental Trust Fund.

3.11 The ETF's primary source of revenue is described in its unaudited financial statements as environmental fees. These are fees levied under the *Beverage Containers Act*, and are described in that Act as:

"environmental fee" means the fee established to provide for the costs of administering programs for the reduction, reuse and recycling of waste produced by littering, failing to reuse or recycle or other actions or inactions by individuals;

3.12 Section 19 of the *Beverage Containers Act* says:

The environmental fees and unclaimed deposits that are not used or retained by a distributor or where applicable, an agent of a distributor and have been remitted under section 18 shall be paid into the Environmental Trust Fund.

3.13 The regulations under the *Beverage Containers Act* provide the methods for calculating the environmental fees and unclaimed deposits that are not used or retained.

3.14 For the first ten years of the ETF's existence the fund received a portion of the Province's video gaming revenue. The last year the ETF received video gaming revenue was in the fiscal year ended 2000, when the annual payment of \$10 million ceased.

3.15 The following table provides a financial history of the ETF:

ETF Summary of Financial Information (Years Ended 31 March) (\$ 000's)								
Year	Opening Fund Equity	Environmental Fees and Unclaimed Deposits	Video Gaming Revenue	Interest	Total Revenue	Expenses	Increase (Decrease) in Fund Equity	Ending Fund Equity
2008	7 426,7	8 596,6	-	365,0	8 961,6	7 318,2	1 643,4	9 070,1
2007	5 652,1	8 475,7	-	322,7	8 798,4	7 023,8	1 774,6	7 426,7
2006	4 417,1	6 047,8	-	209,9	6 257,7	5 022,7	1 235,0	5 652,1
2005	3 490,6	6 019,8	-	129,6	6 149,4	5 222,9	926,5	4 417,1
2004	3 117,9	5 296,5	-	140,5	5 437,0	5 064,3	372,7	3 490,6
2003	1 745,4	5 118,3	-	95,2	5 213,5	3 841,0	1 372,5	3 117,9
2002	1 411,9	4 943,9	-	88,9	5 032,8	4 699,3	333,5	1 745,4
2001	1 369,1	4 698,2	-	202,1	4 900,3	4 857,5	42,8	1 411,9
2000	1 806,9	5 004,5	10 000	284,0	15 288,5	15 726,3	(437,8)	1 369,1
1999	1 426,8	4 569,0	10 000	362,0	14 931,0	14 550,9	380,1	1 806,9
1998	1 633,4	4 343,3	10 000	277,5	14 620,8	14 827,4	(206,6)	1 426,8
1997	1 307,2	4 441,8	10 000	402,7	14 844,5	14 518,3	326,2	1 633,4
1996	2 346,3	4 458,6	10 000	397,5	14 856,1	15 895,2	(1 039,1)	1 307,2
1995	3 038,1	4 455,4	10 000	478,5	14 933,9	15 625,7	(691,8)	2 346,3

3.16 As the table above indicates, there was a 40% increase in revenue in 2007, which was the first year the department requested a distributor to remit an amount of unredeemed deposits.

3.17 The Department's 2007/2008 annual report indicted that 463 applications totaling \$19,786,112 were received by the ETF. At total of \$7,318,229 was spent on 306 projects.

3.18 Spending from the ETF is not appropriated by the Legislature. Expenditures from the fund are considered to be statutory and therefore do not require a vote by the Legislature.

3.19 The 2009-2010 Main Estimates show that spending from the ETF is estimated to be \$8.5 million, \$1.9 million of which is planned to be used to fund various ordinary account programs of the Department. The Main Estimates do not provide any information about what the other \$6.6 million of ETF spending will go toward.

3.20 The 2008-2009 budget also authorized moving funds from the ETF to cover some of the Department of the Environment's ordinary

account expenses. The total budget – both ordinary account and ETF, eliminating for inter-fund transfers – over a three year period has been:

Department of Environment Total Gross Budget With Inter-fund Transfers Eliminated			
Year Ended 31 March	2008	2009	2010
Total Budget (\$ 000)	23 472	22 372	21 814
Difference (\$ 000)		(1 100)	(558)
Percent Change		(4.7%)	(2.5%)

3.21 Based on the information contained in the 2009-2010 Main Estimates, this level of budgeted expenses appears to be sustainable only for a few years. The Estimates assume that \$8.5 million will be spent from the ETF, however, the revenue for the ETF is only estimated to be \$6.7 million – a net budgeted deficit for the ETF of \$1.8 million. If that pattern continues into future years, the equity in the ETF will be depleted in about five years.

History

3.22 The history of the Environmental Trust Fund is interesting. On 27 April 1990, the Minister of Finance at that time said:

...in my budget speech of March 27 this year, a commitment was made for the effective control and regulation of video gaming machines. Additional public benefit was promised through a commitment to use up to \$20 million annually from video gaming for an environmental trust fund.

3.23 When introducing the Environmental Trust Fund Act, the Minister of the Environment at that time said that it

...establishes a source of dedicated funding to undertake action-oriented activities which are consistent with the principles of sustainable economic development and environmentally friendly programs. These funds will assist government departments in undertaking projects which have a strong environmental component, or assist nongovernment organizations in carrying out their environment- related community activities.

3.24 In Committee of the Whole, the Minister of the Environment said that the Fund was to be used in a:

...pro-active manner to deal with the many environmental concerns that have been presented to the government of New Brunswick by individuals and groups throughout the province. It is funded under the Lotteries Act, and it will realize approximately \$20 million per year.

3.25 He also said:

The number one intent of the environmental trust fund is to provide an incentive and support for those little groups and individuals who want to do something significant to change our environment.

This money will be made available to community-based organizations and projects.

3.26 One member of the opposition said:

My concern is that at some point in the future, a different government, with different priorities in terms of the importance attached to the environment, may try to circumvent the intent of this Act when implementing it. Provisions of the Act may be used to siphon monies out of the environmental trust fund, to be used for other things.

3.27 In response to that concern, the Minister of the Environment said:

By introducing this Act, I would hope that we are demonstrating – not only to this government but to any government that may follow – that not only are we sincere about establishing the fund, but we are quite sincere about keeping the monies out of general funding...

...once the money is addressed to the environmental trust fund, the minister [of Finance] loses all authority to take that money back and to use it for other things.

3.28 In our 1994 Report, we noted that:

A portion of the Fund is being used to support environmental projects that may have, in the past, been considered for funding through various departments' base budgets. A November 1993 DOE document states:

With fiscal restraint impacting on Departmental budgets, the Environmental Trust Fund is able to assist in meeting their environmental program objectives through augmentation of base budgets. Government priorities which would otherwise be postponed, can be addressed, resulting in both employment and improved environmental practices. Examples of this include the pesticides management program, the emergency remediation program, the purchase and management of environmentally significant areas, construction of salt domes and the development of sustainable development plans for the Buctouche and Caraquet Bay areas, just to name a few.

3.29 It appears that the ETF never reached the level of funding originally envisioned - \$20 million per year, and that it very quickly started to be used as a mechanism to reduce ordinary account pressures. Furthermore, in 2001 its original source of funding was completely removed. The recent budget changes of using the ETF to directly fund some of the Department of Environment's spending does not appear to be unique, it is simply more clearly identified and transparent.

Scope

3.30 We had three objectives; they were:

- to determine if the purpose of the Environmental Trust Fund is clearly established;
- to determine if the Environmental Trust Fund is operating as intended with respect to grants; and
- to determine if the Environmental Trust Fund is measuring and reporting the achievement of its goals and objectives.

Results in brief

3.31 The following exhibit summarizes our objectives, criteria and the status of each.

Objective	Objective Status	Criteria	Status
1. To determine if the purpose of the Environmental Trust Fund is clearly established.	Partially Met	1. The ETF should have clearly defined goals and objectives	Partially Met
2. To determine if the Environmental Trust Fund is operating as intended with respect to grants.	Partially Met	1. Appropriate program eligibility and assessment criteria should be developed to support the achievement of the goals and objectives.	Met
		2. Eligibility and assessment criteria should be met before awarding grants.	Partially Met
		3. Agreements should be signed with the grants recipients that clearly specify the terms and conditions of the grants being awarded prior to the money being disbursed.	Met
		4. The ongoing performance of the fund recipients should be monitored to ensure the terms of the agreement are being complied with.	Partially Met
3. To determine if the Environmental Trust Fund is measuring and reporting the achievement of its goals and objectives.	Not Met	1. There should be a periodic evaluation of whether the fund is meeting its goals and objectives	Not Met
		2. The Environmental Trust Fund should issue an annual report.	Partially Met

Purpose of the Fund

3.32 As we stated in the background section of this chapter, the Act directs how the ETF is used. We wanted to determine if the ETF had clearly defined goals and objectives, and whether those goals and objectives were consistent with the requirements of the Act, and were current.

3.33 A goal can be defined as a general statement of the desired results to be achieved. An objective is a specific statement of results to be achieved over a specific period of time. An objective sets a target and aids in the achievement of a goal. Therefore goals and objectives are important tools for setting program direction and achieving intended results.

3.34 In our 1994 Report we stated that the ETF did not have clearly defined, measurable goals and objectives which could be used to measure the effectiveness of its performance. Given its broad

mandate, various groups or individuals could interpret or measure the success of the operations of the fund quite differently.

3.35 We recommended that the Department establish clearer and more measurable goals and objectives. The Department has told us that the statement in their annual report which says "The Environmental Trust Fund is a dedicated funding source for community-based action oriented activities aimed at protecting, preserving and enhancing New Brunswick's natural environment" is the goal of the ETF.

3.36 The Department interprets section 3 of the Act as the general objectives of the ETF. The Department suggests that because there are so many possible environmental issues to support, only general objectives are needed. They also indicated that over time, they may want to emphasize one environmental area over another due to emerging issues.

3.37 In our opinion, section 3 of the Act gives the Department the authority to fund projects in a wide variety of areas. It does not establish the objectives of that funding. Furthermore, we believe there is a conflict between the general areas of spending outlined in Section 3 of the *Environmental Trust Fund Act*, and the definition of environmental fee in the *Beverage Containers Act*.

3.38 While section 3 of the Act broadly defines allowable areas of spending, the definition of environmental fees, which represent almost all of the ETF's funding, restricts the use of those fees to programs for reduction, reuse and recycling of waste produced by littering and failing to reuse or recycle. In our opinion this is much more restrictive.

3.39 The Department's description of the ETF says that the activities it funds should be action-oriented, but there is no definition of what action-oriented means. Defining action-oriented would be the first step in establishing objectives for the fund.

3.40 While the Department is not specific about the objectives of the ETF, they do require applicants to be specific about the goals of their projects. The standard ETF application form which must be completed by each applicant asks two important questions: what do you want to do and how do you plan to do it? The application further states that it is very important that the applicant establish concise and

tangible results (goals) for their project since its success will be measured by how well these goals have been met. The application also says that the applicant must determine how they will measure how successful they have been in meeting their goals.

3.41 If the Department had established objectives for the fund, it would be in a better position to evaluate the goals and objectives set by the applicants.

3.42 We believe that having clearer objectives would enhance the Department's ability to make sure that the funds of the ETF are spent in priority areas. Periodic reviews could be done to look at the major environmental issues facing the Province, then, before each call for grant applications the Department could communicate their priorities publicly.

Recommendation

3.43 We therefore recommended the Department establish clearer objectives for the Environmental Trust Fund.

Departmental response

3.44 *The Department agrees with this recommendation and has already taken steps to this effect. In the 2008-2009 round of ETF funding, the Department decided to be more strategic in linking project funding with departmental priorities and objectives. In 2009-2010 the Department placed additional emphasis on project outcomes and measures of success in selecting projects and reviewing final reports. This information has been relayed to applicants via the ETF website. The Department will continue to build on the objectives already established and communicate this information to applicants.*

3.45 These objectives should be consistent with the Department's desire to have action-oriented projects that have a measurable impact, and should be consistent with applicable legislation.

Recommendation

3.46 We recommended the Department annually make public its priorities for the types of projects that it wants to fund from the Environmental Trust Fund.

Departmental response

3.47 *The Department agrees with this recommendation. The Department listed the priority areas for project funding on the ETF website in November, 2008 and has expanded the information posted for the 2010-2011 funding year.*

3.48 The priorities for the upcoming year could also be included in the Main Estimates page for the Environmental Trust Fund so that members of the Legislature have an idea of what the fund will be used for.

3.49 We have concluded that this objective has been partially met.

Payment of grants

3.50 For our second objective, we wanted to determine if the ETF has appropriate program eligibility and assessment criteria for grant applications; whether those criteria are met before grants are awarded; whether the terms and conditions of grants are contained in signed agreements before the grants are disbursed; whether the performance of the fund recipients is monitored; and whether problems with the performance of the fund recipients are identified and appropriate action taken.

3.51 To assess whether the Environmental Trust Fund is operating as intended with respect to grants, we chose a sample of 21 applications for grants.

Overview of the application process

3.52 The ETF web site includes the ETF application guide, the application form, and a section on how to fill out an application form. The information given includes who may apply, where to send the application, deadlines and the kinds of projects that the Fund will support. There is also information about the contribution agreement.

3.53 According to the Department's web site, funding is available to the following groups:

Community groups, NB municipalities, non-profit NB organizations, and institutions furthering sustainable development may apply to the Environmental Trust Fund.

3.54 In the past individual residents of the Province and government departments were eligible to apply for funding. The guidance quoted above does not include those categories as eligible for funding. The application guide also describes how the application process works:

The Department of Environment (ENV) is the single entry-point for all ETF submissions...ENV staff will analyze your application to ensure it meets the program's criteria. During this initial assessment, you may be contacted for

further information or clarification of your proposal. The Environmental Trust Fund Advisory Board then reviews all applications and makes recommendations to the Minister of Environment who, in turn, submits a project list to the provincial cabinet for approval. Once projects are approved, the Minister will announce the ETF awards for 2008-09.

3.55 In the past applications could be sent to other departments. This is no longer the case although the Department of Environment consults with other departments when they deem it to be necessary.

3.56 The Department supplied us with a one page flow chart that briefly describes the application process.

3.57 The process starts with a meeting of the ETF advisory board, usually in the Fall (October) to develop the parameters for the program. The Department then makes a public announcement requesting applications usually in November. The Department receives and logs the applications it receives. Subject area experts in the Department review the applications. The advisory board will meet after the applications have been received and will make recommendations to the Minister. The Department makes an announcement of which applications have been successful usually in late May.

Recommendation

3.58 Because we found the flowchart useful, **we recommended the Department enhance the one page flowchart of the Environmental Trust Fund application process to include a brief description of certain steps and should post the flow chart on the Environmental Trust Fund web site.**

Departmental response

3.59 *The Department agrees with the intent to improve the transparency of the ETF process. The flow chart provided to the Office of the Auditor General at the time of the audit will be enhanced and placed on the website. In addition, the Department has already added more information to the "How Does the Fund Work" portion of the website in order to provide additional detail on the method of processing applications.*

3.60 The Department has a standard application form that each potential applicant must complete in order to be considered for funding.

3.61 The application form requires the applicant to provide information about any other funding that they are applying for or have already received from other sources for the same project. It also requests information about any in-kind support that the project will receive. The final page of the application includes a request for a breakdown of how the grant money will be spent. The final item of the application is a certification by the applicant that must be signed. The application must be signed to be valid for consideration.

3.62 If the applicant is approved for funding they receive a three page standard letter of offer from the Department. The letter of offer states the maximum grant payable to the recipient and it identifies the eligible project costs and the ineligible project costs. The letter of offer contains sixteen conditions that must be met by the applicant and it must also be signed by the applicant before the Department will consider disbursing any funds.

***Eligibility and assessment
criteria***

3.63 Our first criterion under this objective was to determine whether the Department had appropriate program eligibility and assessment criteria.

3.64 The Department provided us with two documents to assist us with this criterion. The first was the ETF guidelines and it discussed screening criteria. The second was a document titled Criteria and Notes for ETF. It listed criteria for six specific types of projects, each of which included a number of suggestions for the departmental reviewer to consider.

3.65 We therefore established the Department has program eligibility and assessment criteria. The only criticism we have is that this information is not provided in advance to the potential applicant. It is our opinion that if this information was provided to the applicants, the quality of applications could be improved.

Recommendation

3.66 We recommended the Department provide potential applicants with the program guidelines and criteria.

Departmental response

3.67 *The Department agrees with this recommendation and has already posted additional information regarding areas of emphasis in the evaluation of project applications and final reports on the ETF website in November 2008. The Department has also placed information regarding project eligibility and criteria on the website in preparation for the 2010-2011 funding year.*

3.68 As described above, even though the application requires the applicant to detail other sources of funding we did not find any indication that the Department uses this information as an eligibility or assessment criterion. There is no requirement that the applicant must raise a certain percentage of the funds in order to qualify for assistance from the Environmental Trust Fund.

Recommendation

3.69 We recommended the program eligibility and assessment criteria should indicate how other sources of funding are to be assessed.

Departmental response

3.70 The Department feels that section six of the "How to Fill Out the Application Form" provides guidance to applicants regarding how other sources of funding are to be assessed. It states:

Full disclosure of all assistance is required. Environmental Trust Fund support may be used to complement existing federal, provincial and private programs, and having other sources of funding may enhance the likelihood of Trust Fund support. Where appropriate, you may be asked to seek alternate or supplementary funding through other sources. Should other sources of funding be confirmed after you have submitted your proposal, please notify the ETF.

3.71 The Project Eligibility and Criteria section of the website will be updated to reflect the above as well as instructions to project reviewers in the Department.

3.72 We believe this criterion has been met.

Eligibility and assessment criteria should be met before awarding grants

3.73 We looked at approved applications to determine if they met the Departments eligibility and assessment criteria.

3.74 One of the steps in the ETF application process indicates that information is prepared and reviewed by subject experts who are provincial government employees. In each applicant's file there was supposed to be a one page summary prepared by the subject experts describing the merits of the project. This is supposed to include a recommendation of whether to fund the project or reject the project. In our sample we found an application where the subject expert recommended the project, however it was not approved. We also found one application where the subject expert did not recommend

the project and yet it was funded. Finally one sample item did not have a subject expert review at all and yet the project was funded.

3.75 Our sample of 21 applications included three projects that were classified by the Department as in-year ETF applications. These applications were received after the published deadline for application submissions. There was no information on the web site that suggested that projects would be accepted after the deadline, however, the applicants must have had knowledge that money was still available or they would not have submitted the application. The Department supplied us with a document called the Process for In-year ETF Applications. One of the steps required by this document is to "forward the application request to the appropriate staff person for review based on the subject of the request." We interpreted this to be the equivalent of the subject expert review mentioned above, however, we did not find any correspondence in any of the three in-year sample items that suggested the application was reviewed by a subject expert.

3.76 The Department referred to these in-year applications as applications to the discretionary fund.

3.77 We believe the public would make more use of these applications to the discretionary fund if information about the process was readily available.

3.78 It appears these in-year applications were sometimes fast tracked within the Department. In the case of one of the three sample items, the applicant had submitted some financial information but no formal application. The end result was that the applicant was successful in receiving a grant of \$20,000 without completing a formal application.

3.79 A second in-year application was approved and awarded \$10,000, but there was no signed letter of offer on the file. This application was stamped as received by the Department on the 19th of July 2006 and the approval letter was signed and dated by the Minister on the 20th of July, 2006.

3.80 In summary the eligibility and assessment criteria were met for regular applications, but not for the in-year applications.

Recommendation

3.81 We recommended the Department ensures that it follows the written protocol for in-year ETF applications.

Departmental response

3.82 The Department agrees with this recommendation. The Department established a protocol regarding in-year applications in October 2006 that applies to all in-year applications subsequent to those reviewed during the audit.

3.83 Therefore we believe this criterion has been partially met.

Agreements should be signed with grant recipients

3.84 The standard letter of offer that we described in the Overview of the Application Process includes conditions that the grant recipient is supposed to meet. This letter of offer is supposed to be signed by the grant recipient.

3.85 As we noted earlier, one of the three approved in-year applications did not have a signed copy of the letter of offer on file.

3.86 Except for this one item, our sample indicated that signed agreements did exist, therefore this criterion was met.

Performance of Fund recipients should be monitored

3.87 To assess whether the performance of the fund recipients was being monitored, we narrowed our testing to include three items. These three items are quarterly reports that the recipient is required to submit; a final report from the recipient; and departmental on-site visits. All three of these are required by the standard letter of offer.

3.88 In all cases the applicant is required by the letter of offer to provide copies of invoices and cancelled cheques. This helps the Department to ensure that the work was completed and was within the scope of the project as approved. It also helps to ensure that the Department does not pay for costs that exceed the approved grant total.

3.89 In our sample we rarely saw a quarterly report. Usually the successful recipient asked for an advance and then would make a final claim. In some cases the recipient would make one interim claim prior to the final claim. We discussed this with the Department. We felt that the short time frame for many projects would mean that the requirement to submit quarterly reports was not reasonable. The Department had also recognized this. In fact before we finished our audit work they informed us that they had changed that procedure

and would no longer request quarterly reports. The requirement has been changed to an interim report and a final report.

3.90 The standard letter of offer requires that “at the end of the funding period, there will be a 10% hold back of project funding until a final report and all financial back-up, including proof of expenditure of any advance, has been received by the Department.” In our sample we found one example where the recipient did not initially complete a final report. That recipient subsequently inquired about why they had not received their hold back. The Department informed them about the missing final report. As a result the recipient completed the final report and received their hold back. All other sample items had a final report.

3.91 The standard letter of offer requires that “the project site shall be accessible to the Departmental staff on a continuing basis” for on-site visits. The Department has a form to record information collected from these on-site visits. The Department also has a list of items to be discussed during the site visits, however, due to limited resources the Department had just one individual assigned to the on-site visits, an employee who also had numerous other duties.

3.92 In our sample, we found that the Department had visited three of the 21 recipients. Our understanding from the Department is that they choose the recipients to visit based on several undocumented criteria. For example: first time recipients; if the recipient had experienced trouble in the past; or if the recipient had requested an on-site visit to clarify some issues. Such a risk based approach is an appropriate approach, however, because the approach was not documented we could not determine if an appropriate number of site visits were conducted.

3.93 We believe the on-site visits are extremely important to the Department and to the recipient.

3.94 In addition to the three items we looked for, the Department did provide us with evidence of phone conversations with some of the recipients.

3.95 We recommended the Department document the criteria it uses to determine which projects will be inspected through on-site visits.

Recommendation

Departmental response

3.96 *The Department agrees with this recommendation and will compile a set of written guidelines to provide direction to staff in scheduling site visits.*

3.97 This criterion has been partially met.

Follow-up action on site visits should be taken

3.98 We looked for evidence that the Department was taking follow-up action when site visits identified problems with the performance of fund recipients. We noted that the three on-site visits conducted by the Department did not identify any problems with the performance of the fund recipient. We also noted that the Department did not release the hold back payment on one project until the final report was received. In the case of the hold back, however, the recipient had to ask the Department about the payment rather than the Department following up with the recipient to have the final report submitted.

3.99 We can not conclude on this criterion because we did not observe any site visits that would have required follow-up action.

3.100 We have concluded that our second objective which related to the payment of grants has been partially met.

Performance reporting

3.101 We wanted to determine if the Department does a periodic evaluation of whether the ETF is meeting its goals and objectives and whether the results of those evaluations are reported, and we wanted to determine if the ETF issues an annual report.

3.102 Over the years, government has taken certain actions that indicated to us that it has not been satisfied that the ETF was doing what it is intended to do. These actions were:

- A significant reduction in spending from the ETF. In the year ended 31 March 2000, over \$15 million was being spent from the ETF; this declined to a low of \$3.8 million in 2003. In 2007, \$7.0 million was spent.
- Reduced funding. In 2001 the Province stopped putting video gaming revenue into the ETF, thereby reducing its annual revenue by \$10 million.
- Transferring ETF funds to the regular departmental budget, without enhancing the ETF budget.

3.103 There has not been a formal evaluation of the ETF assessing its performance. We still believe, as we said in 1994, that a formal evaluation of the ETF should be done to determine the degree of success the fund has achieved to date. Such an evaluation should also include an examination of alternative approaches for the future and help to clarify the goals and objectives to be accomplished.

3.104 The Department publishes a single page of information about the ETF each year in its annual report. This gives the total number and funding value of projects awarded funds in each of the six categories listed in Section 3 of the Act. It also indicates the total number and value of applications received. The information reported does not explain the six categories, provide descriptions of any of the projects funded, or provide any information about what will be achieved by supporting those projects. The Department's annual report also includes a table that reports the revenue and expenditures of the ETF, however, the amount of the expenditures in the table is different than the amount of spending referred to in the narrative about the ETF. Neither the table nor the narrative provided any details about the fund's revenue.

Recommendation

3.105 We recommended the Department's annual report include more information about the performance of the Environmental Trust Fund.

Departmental response

3.106 *The Department agrees with this recommendation and has included some additional information on the performance of the ETF in the Department's 2008-2009 annual report. More information will be provided in future years. The Department will also begin highlighting selected projects in 2010-2011 on the ETF website.*

3.107 We did find that the Department occasionally issues a press release that reports certain aspects of a project but not necessarily for every funded project every year.

3.108 Through an internet search we also found several examples of the results of individually funded projects being reported. This was usually the result of an external group reporting their involvement in a project and its success.

3.109 We have concluded that this objective has not been met.

Overall conclusions

3.110 The ETF should develop more clearly defined objectives that are tied to the Department's priorities.

3.111 The ETF has eligibility and assessment criteria which it is applying except in the case of the in-year applications to the discretionary fund.

3.112 The on site project inspection guidelines need to be documented.

3.113 The Department should report on how the fund is meeting the goals and objectives it has decided on.

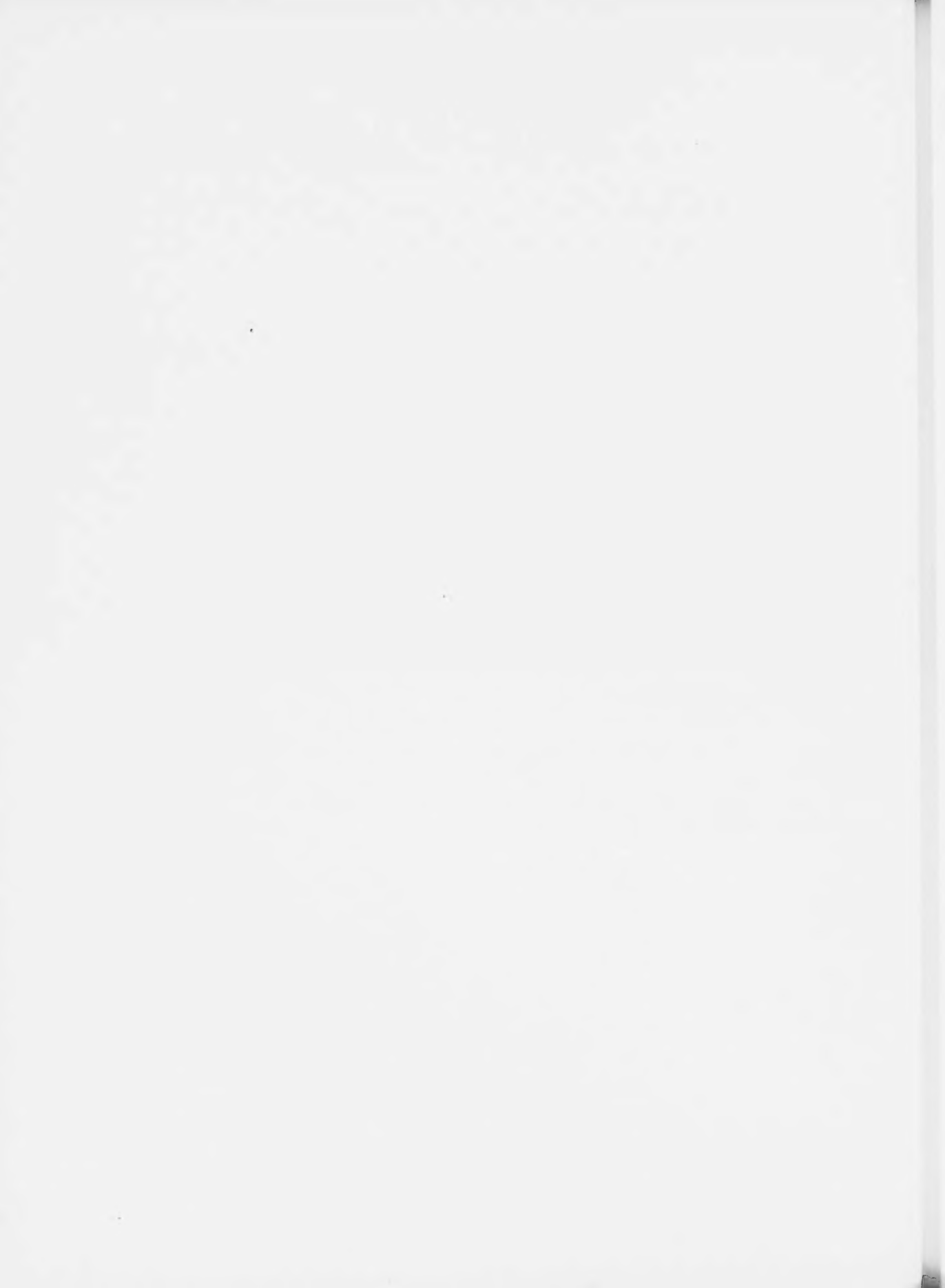
Chapter 4

Department of Business New Brunswick

New Brunswick Innovation Foundation

Contents

Introduction	75
Background	76
Scope	78
Results in brief	80
Delivery of provincial innovation funding by NBIF	85
Provincial innovation strategy	91
Roles and responsibilities	94
Monitoring	100
Code of conduct	105
Audit and evaluation	107
Effectiveness reporting	109



Department of Business New Brunswick

New Brunswick Innovation Foundation

Introduction

4.1 Innovation can be defined as the development of new or enhanced products and services that will advance upon what is available in the marketplace currently. Development of innovative products and services takes money, and governments including New Brunswick have taken on a funding role in this area.

4.2 New Brunswick businesses and entrepreneurs have no shortage of innovative ideas. The problem from a public perspective is to decide how much funding a small province with limited resources can commit to the development of those ideas, and then how to choose which projects will be funded publicly.

4.3 There have been specific innovation funding challenges in recent years as well. For example:

- the decision by the federal government to fund innovation projects directly rather than transferring money to the provinces for that purpose. This has meant that the Province no longer has control over which projects are funded with federal funds.
- the dissolution of the provincial Science and Technology Secretariat which had been responsible for creating a significant focus on innovation.

4.4 Since 2002 New Brunswick has chosen to deliver a substantial portion of the available public innovation funding through an independent organization, the New Brunswick Innovation Foundation (NBIF). This was one of two such foundations set up at

the time in New Brunswick for purposes of delivering a public program. There have been none set up since, but they are common in some other jurisdictions and at the federal level. Essentially, the Province has delegated discretionary spending authority to the NBIF. NBIF can redistribute public money entrusted to it without direct decision-making input from government.

4.5 Because of NBIF's independence, there are some risks associated with this arrangement in relation to accountability. Specifically, government's lack of control over spending may make it more difficult for government to:

- be held accountable by the Legislative Assembly for funds expended; and
- be held accountable by the Legislative Assembly for ensuring that programs and services are delivered to publicly-acceptable standards.

4.6 It is therefore important that specific controls exist to mitigate these risks and ensure that the Province gets full value for funds transferred to NBIF. Our report addresses these key risks and the controls in place to mitigate them.

Background

Arrangement for delivering provincial innovation funding

4.7 Although some pre-planning had been done, government only made the final decision to set up the current arrangement for delivering provincial innovation funding in February 2002. By March 2002 the New Brunswick Innovation Trust Fund (the Trust) had been established and \$20 million of public funds had been transferred to the Trust. On 6 November 2002, NBIF was incorporated and assigned sole authority to withdraw and use money from the Trust to fund provincial innovation projects at its discretion. The Department of Finance (Finance) handled the establishment of the Trust, while Business New Brunswick (BNB) was responsible for setting up NBIF including the selection of all of the initial NBIF board members. The Office of the Comptroller also provided input during the implementation of the arrangement.

4.8 A BNB representative indicated that, at the time, it was planned to transfer \$20 million per year of public funds into the Trust, but that did not happen. To date, a total of \$30 million in provincial innovation funding has been transferred to the Trust.

4.9 The purpose of setting up the existing innovation structure, as described in the Trust Agreement, was as follows:

To provide an immediate, irrevocable commitment to the people of New Brunswick towards supporting the growth of the economy of New Brunswick through a fund dedicated to supporting targeted and leveraged investments in companies, business and key industrial clusters such as IT and the e-economy, advanced manufacturing, plastics, environmental services, and life sciences and the bio-economy with the following objectives:

- *Increased private sector R&D investment*
- *Increased R&D investment in and by universities*
- *Enhanced take-up of federal R&D programs and "university chairs"*
- *More small and medium sized enterprise knowledge-based start-ups*
- *Stronger collaborative linkages amongst governments, private sector and universities.*

4.10 The NBIF website states:

The New Brunswick Innovation Foundation (NBIF) is an independant corporation that supports the development of innovation in New Brunswick. Our mandate is to strengthen the innovation capacity of New Brunswick by making investments in applied research and new growth-oriented businesses.

4.11 In addition to innovation funding, NBIF has also contracted with the Department of Post-Secondary Education, Training, and Labour (Department of PETL) to deliver the funding associated with two programs.

- The Research Assistantship Initiative provides research assistantships to students working with professors or researchers dealing with innovation activities in the strategic industries identified by the NBIF.
- The Research Technicians Initiative provides financial assistance to academic institutions and research organizations in the Province of New Brunswick for the hiring of research technicians, or research associates, working under the supervision

of researchers in support of the institutions' efforts to expand capacity to undertake research and innovation activities.

Our audit

4.12 In our 2002 Report, paragraph 1.8, we made the following comment about this arrangement:

...the funds have flowed outside of the control of government. But this also means there is no further accountability to the Legislative Assembly and the taxpayers of New Brunswick. ... there is no requirement to publicly report which ... companies actually receive funds, how much they receive or for what purpose.

4.13 Our Report went on to recommend in paragraph 1.9:

If there are to be any similarly structured trust agreements in the future, I would recommend that they include provisions for full public accountability, including performance reporting and a better audit regime.

4.14 We have continued to believe that, because NBIF is independent of government, there is a significant risk that accountability in association with the current arrangement for delivering provincial innovation funding may be inadequate. Our primary interest is in ensuring that BNB can be held accountable for its performance in delivering innovation funding through NBIF. For that reason, we felt it would be of value for us to audit this arrangement.

4.15 It is important to note that our audit focused on BNB's involvement in the delivery of provincial innovation funding through NBIF. We did not audit the activities or operations of NBIF, nor do we have the legal right to do so.

Scope

4.16 The objective of our audit was:

To assess whether governance structures and practices established by Business New Brunswick in connection with the delivery of innovation funding through the New Brunswick Innovation Foundation ensure accountability and protection of the public interest.

4.17 In completing our audit, we interviewed government representatives on the board of NBIF, and representatives from BNB.

Finance, the Department of PETL, and NBIF. We reviewed all planning and related files at BNB. We reviewed NB Innovation Trust Fund data and reports provided by Finance, documents provided by NBIF, documents provided by the Department of PETL, and other pertinent information from various sources. Finally, we reviewed the results of audits of similar independent foundations conducted in other Canadian jurisdictions, most particularly reports prepared by the Auditor General of Canada.

4.18 Note that we could not compel NBIF to provide us with information, as it is an organization independent of government, and therefore not required to comply with the New Brunswick Auditor General Act. However, in the course of completing this audit, NBIF did provide us with certain confidential financial and operating data about their operations. This data was provided by NBIF on the understanding that it would be for our internal use only, and would not be disclosed publicly in our report.

4.19 Our audit was performed in accordance with standards for assurance engagements, encompassing value for money and compliance, established by the Canadian Institute of Chartered Accountants, and accordingly included such tests and other procedures as we considered necessary in the circumstances.

Results in brief

Summary of audit findings

Audit Area and Criterion	Summary of Audit Findings
Government Funding to NBIF – no specific criterion developed.	<p>There are additional administration and overhead costs associated with having a separate organization that would not be necessary if all innovation funding was delivered through BNB. The value of having an independent organization delivering provincial innovation funding and the advantages that entails must be weighed against these associated costs.</p> <p>There is no formal, defined process for replenishing the Trust. If the Province decides not to transfer additional resources into the Trust by the end of the 2010/2011 fiscal year, and NBIF is not able to find another source of funding, the organization will not be able to continue at its present activity level beyond the 2010/2011 fiscal year.</p> <p>The initial decision to provide NBIF with access to multi-year funding through the Trust has led to a \$2.6 million net interest cost for the seven-year period that would not have been incurred had NBIF been directly funded by government on a year-by-year basis.</p> <p>One advantage noted by a government representative as associated with the current arrangement for delivering innovation funding relates to the timing of recognition of expenditures for provincial financial statement purposes. In essence, creating the New Brunswick Innovation Trust Fund as a vehicle for channeling funds to the independent NBIF organization has given the Province the ability to increase its expenditures as required by simply transferring money to the Trust. However, we would argue that the ability for government to manipulate its financial results is not an advantage from a public perspective.</p>

Audit Area and Criterion	Summary of Audit Findings
<p>Provincial Innovation Strategy - <i>Delivery of innovation funding through the New Brunswick Innovation Foundation (NBIF) should be aligned with an overall provincial innovation strategy.</i></p> <p>Roles and Responsibilities - <i>The roles and responsibilities of the NBIF and government, including government representatives on the board of the NBIF, should be clearly defined and linked to the overall provincial innovation strategy.</i></p>	<p>The delivery of innovation funding through the New Brunswick Innovation Foundation appears to be aligned with overall provincial innovation strategy.</p> <p>While the roles of the various government organizations responsible for delivering innovation funding or related support services are clear, there is no documented agreement between BNB and NBIF specifying the performance expectations, and other terms and conditions under which government provides funding to NBIF.</p> <p>BNB was originally intended to be given responsibility for communicating government performance expectations to NBIF and monitoring and reporting on NBIF's performance in order to ensure transparency and accountability. However, it was never given a mandate by government to carry out these responsibilities.</p> <p>The government representatives on the board of NBIF may be in a conflict position relating to their dual roles as representatives of the Province and board members of NBIF.</p>
<p><u>Monitoring</u> - <i>BNB should regularly monitor the performance of NBIF and take corrective action where that performance does not meet provincial expectations.</i></p>	<p>Because it was never given a mandate by government to do so, BNB does not regularly monitor the performance of NBIF. Consequently, it does not have access to sufficient information to know when corrective action is necessary to address deficiencies in NBIF's performance.</p> <p>We would, however, like to acknowledge the efforts undertaken by the Department of PETL in monitoring NBIF delivery of the Research Assistanceship Initiative and the Research Technicians Initiative.</p>

Audit Area and Criterion	Summary of Audit Findings
Code of Conduct - <i>BNB should ensure that, as an organization delivering provincial funding, NBIF has a code of conduct in place for board members and staff that supports and protects public sector values (i.e. fairness, impartiality, equity, honesty, prudence, transparency and openness, respect for the public good and the rule of law, provincial standards and policies, conflict-of-interest, accountability, stewardship of the public trust, privacy, and protection of the environment), including sanctions that apply to breaches of this code of conduct.</i>	Because it was never given a mandate to do so, BNB has not ensured that NBIF has a code of conduct in place for board members and staff that supports and protects public sector values. And NBIF has not developed such a code of conduct, nor does it require its directors to sign a conflict-of-interest or other declaration pursuant to their membership on the NBIF board.
Audit and Evaluation - <i>BNB should ensure that NBIF is subject to the same level of attest, compliance, and performance audit as departments and Crown agencies, and that periodic program evaluations of the arrangement are undertaken. Key findings from these audits and evaluations should be reported to the board of directors, BNB, and the Legislative Assembly.</i>	Because it was never given a mandate to do so, BNB has not ensured that NBIF is subject to the same level of attest, compliance, and performance audit as departments and Crown agencies, nor has it ensured that periodic program evaluations of the arrangement are undertaken. Results from the evaluation that was completed were not provided to the Minister of Business New Brunswick or the Legislative Assembly by NBIF.
Effectiveness Reporting - <i>BNB should have established procedures to measure and report on the effectiveness of NBIF in accomplishing its provincial policy objectives, and in acting as a good steward for public assets.</i>	Because it was never given a mandate to do so, BNB has not established procedures to measure and report on the effectiveness of NBIF in accomplishing its provincial policy objectives, and in acting as a good steward for public assets.

Conclusion

4.20 Based upon our audit work, we conclude that governance structures and practices established by Business New Brunswick in connection with the delivery of innovation funding through the New Brunswick Innovation Foundation do not currently ensure accountability and protection of the public interest.

Recommendations

4.21 We recommend the Province should provide future funding to NBIF on a year-by-year basis due to the significant financing costs associated with providing multiple year funding.

4.22 We recommend the Province explicitly assign responsibility to BNB for communicating government performance expectations to NBIF, and monitoring and

reporting on NBIF's performance in order to ensure that adequate accountability exists for the arrangement.

4.23 We recommend BNB should ensure that regular reconciliations are performed verifying that money drawn from the Trust agrees with that reported in NBIF's financial statements.

4.24 We recommend, in order to simplify and potentially reduce the cost of the funding process, the Province should terminate the Trust as allowed under the Deed of Settlement and Trust, and have BNB simply fund NBIF directly as part of a contractual arrangement.

4.25 Further to that, we recommend BNB should require NBIF to sign a letter of agreement before transferring additional funds to the Trust. That letter of agreement should clearly document:

- The amount and timing of funding to flow from BNB to NBIF, the period covered, and any significant details relating to the process for NBIF accessing those funds.
- BNB performance expectations for NBIF relating to its delivery of innovation funding. Those performance expectations should include:
 - Expected program outcomes to be achieved by NBIF;
 - A requirement for NBIF to be covered by and compliant with the provincial Auditor General Act, giving our Office the legal right to conduct compliance and performance audits at NBIF and report the results of those audits to the Legislative Assembly;
 - A requirement for periodic independent evaluations of the delivery of innovation funding through NBIF using recognized evaluation standards; and
 - A requirement for NBIF to apply public sector values in delivering innovation funding for the Province. This should include a requirement for NBIF to adopt a code of conduct, including conflict-of-interest guidelines, that is signed by all board members and staff. It should also include a requirement that NBIF be as publicly open as possible regarding access to information on the agreements, objectives, activities, and achievements

with appropriate provisions being made for legitimate concerns of personal privacy, commercial confidence, and intergovernmental negotiations.

- Reporting required by BNB from NBIF. Required reporting should facilitate BNB monitoring and effectiveness reporting related to all aspects of NBIF's performance.
- A requirement for both parties to comply with terms of the operational memorandum of understanding signed by BNB and NBIF.
- Specific remedies available to BNB should NBIF fail to meet government performance expectations or reporting requirements associated with the arrangement. In such cases, BNB should have the right to withdraw funding, roll-over funding to future years, or take other specific actions as determined appropriate in the circumstances.
- The role of government representatives on the board of NBIF.
- Other terms and conditions as considered necessary in the circumstances.

4.26 We recommend, in order for BNB to effectively monitor NBIF and provide a basis for public performance reporting on the arrangement, BNB should ensure that:

- Government performance expectations are communicated to NBIF annually,
- Appropriate, sufficient reporting is being provided to BNB by NBIF to allow the department to evaluate the degree to which NBIF has met government performance expectations,
- Regular report review processes have been implemented within BNB, and
- Processes have been developed and implemented covering action to be taken by BNB when NBIF performance is not as expected.

4.27 We recommend BNB should publicly report information on the extent to which the arrangement with NBIF has accomplished its provincial policy objectives, and at what cost, in its annual report.

4.28 We recommend BNB should table evaluation reports related to the arrangement in the Legislative Assembly because

of the value of those reports as inputs to public policy decisions associated with the delivery of innovation funding.

4.29 We recommend BNB should carefully consider the ramifications of the potential conflict for government representatives on the NBIF board between their fiduciary duties as board members and their assigned roles as protectors of the provincial interest relating to innovation funding delivered through NBIF. Action should be taken to mitigate any identified risks. The simplest option would be to eliminate the requirement that provincial representatives sit on the board of NBIF, or as a minimum remove their voting rights as board members.

Delivery of provincial innovation funding by NBIF

Government funding to NBIF

4.30 By 31 March 2009, NBIF had received approximately \$41.7 million in funding from all government sources, as shown in Exhibit 4.1 below.

Exhibit 4.1 Funding Available to NBIF from All Sources from Incorporation to 31 March 2009 (NBIF figures) - (\$ millions)

Source of Funds	Amount Received to 31 March 2009
Innovation Funding from BNB to New Brunswick Innovation Trust	\$30.0
Interest Earned Within New Brunswick Innovation Trust	3.5
Post-Secondary Education, Training, and Labour for the Research Assistanceship and Research Technicians Initiatives	6.1
Maritime Provinces Higher Education Commission for the Research Assistanceship Initiative	0.9
Regional Development Corporation for Atlantic Cancer Research Institute	1.2
Total	\$41.7

4.31 As can be seen from Exhibit 4.1, funding received by NBIF from sources other than the New Brunswick Innovation Trust Fund has been targeted for specific program expenditures. Exhibit 4.2 below provides more detail on the sources and uses of funds within the Trust.

Exhibit 4.2 New Brunswick Innovation Trust Fund – Continuity Schedule – (\$000's)

Fiscal Year	Opening Trust Balance	Funds from PNB	Interest Earned	Draws by NBIF	Admin Fees	Closing Trust Balance
2001/2002	0	20 000	13	0	0	20 013
2002/2003	20 013	0	528	1 000	17	19 524
2003/2004	19 524	0	482	3 500	10	16 496
2004/2005	16 496	5 000	301	3 000	8	18 789
2005/2006	18 789	5 000	470	4 000	8	20 251
2006/2007	20 251	0	745	3 000	8	17 988
2007/2008	17 988	0	681	3 000	9	15 660
2008/2009	15 660	0	263	5 500	14	10 409
Total 2001/2002 to 2008/2009	0	30 000	3 483	23 000	74	10 409

4.32 NBIF has been gradually drawing down the balance in the Trust as required to fund investments in innovation projects and administrative costs of the organization. The Province has not transferred additional funds to the Trust since 2005/2006. The draw for 2008/2009 of \$5.5 million reflects the current annual expenditure level of NBIF. As of 31 March 2009, the remaining balance in the trust was approximately \$10.4 million. This means that at that date, considering interest to be earned, there was only about two years of funding remaining in the Trust Fund.

4.33 There is no formal defined process for replenishing the Trust. NBIF made a formal request to government in 2008 that the Province transfer an additional \$10 million to the fund, but that request was rejected. As no additional government funds have been budgeted for transfer to the Trust in 2009/2010, it appears that government will have to make a critical decision about the future of NBIF during the next budget cycle. If the Province decides not to transfer additional resources to NBIF by the end of the 2010/2011 fiscal year, and NBIF is not able to find another source of funding, the organization will not be able to continue at its present activity level beyond the 2010/2011 fiscal year.

4.34 One government representative we talked to suggested that government may decide to budget transfers to NBIF on a year-by-

year basis in future as it does for Crown agencies and other government-funded organizations. The concern expressed by NBIF is that since inception they have always been assured of the availability of multi-year funding. The current situation is causing uncertainty within NBIF about its future, and there is concern that staff may decide to pursue other opportunities as a result. This potential loss of staff may lessen the effectiveness of the organization in the longer term. An NBIF representative indicated that they would prefer to have the assurance of longer-term funding, but do, as a minimum, need to know the government's future funding plans for the Trust as soon as possible.

4.35 In the near future, government will also have to decide whether to extend the termination date of the Trust. According to the current Deed of Settlement and Trust Agreement, the Trust will be terminated no later than March 31, 2012.

Additional costs

4.36 Through our audit work, it became apparent that there were significant costs to government associated with setting up the current delivery arrangement for innovation funding. Unfortunately, cost information was not accumulated in association with this initiative so we can provide no actual dollar figures. However, the types of costs incurred included:

- Salaries and benefits of departmental management and staff who were involved in planning and implementing the arrangement. Note that a number of staff from BNB, Finance, and the Comptroller's Office were involved, some very extensively.
- Costs associated with the incorporation of NBIF, the hiring of staff, and the appointment of board members.
- Costs associated with the establishment of the Trust.

4.37 We have, however, been able to quantify one significant cost associated with the establishment of the current arrangement. Referring back to Exhibit 4.2, it relates directly to the decision to set up the Trust as a funding conduit and transfer funds to it well in advance of those funds being needed by NBIF.

Exhibit 4.3 Net Interest Cost of Pre-Funding the New Brunswick Innovation Trust

Fiscal Year	Average Trust Balance (\$ 000's)	PNB Borrowing Rate (%)	Total Interest Cost (\$ 000's)	Less: Interest Earned in Trust (\$ 000's)	Net Interest Cost (\$ 000's)
2002/2003	19 768,3	5,72	1 130,7	527,7	603,0
2003/2004	18 009,5	5,20	936,5	481,7	454,8
2004/2005	17 642,0	5,00	882,1	301,3	580,8
2005/2006	19 519,4	4,48	874,5	469,9	404,6
2006/2007	19 119,0	4,52	864,2	745,7	118,5
2007/2008	16 824,1	4,58	770,5	680,9	89,6
2008/2009	13 034,6	4,53	590,5	263,0	327,5
Total			6 049,0	3 470,2	2 578,8

4.38 As can be seen in Exhibit 4.3, applying the average annual provincial borrowing rates to the average balances in the Trust on a year-by-year basis yields a total interest cost associated with this pre-funding of approximately \$6.0 million over the period from 2002/2003 to 2008/2009. Since only \$3.5 million in interest was earned within the Trust during that same period, the net interest cost of pre-funding NBIF was over \$2.5 million for the seven-year period.

4.39 This cost relates directly to the initial decision to provide NBIF with access to multi-year funding. In our opinion, it also provides a strong cost argument for moving the funding model to a year-by-year basis, as is apparently being considered by government at present.

Benefits and problems associated with the arrangement

4.40 Although the current arrangement for delivery of provincial innovation funding does not appear to be based on an existing model from another jurisdiction, provincial and NBIF representatives described a number of advantages associated with creating NBIF as a separate entity and continuing to deliver provincial innovation funding in this manner. Among the advantages noted were:

- To create higher visibility, perceived importance, and action for innovation within the Province. NBIF has developed better marketing capabilities and a higher innovation profile than government.

- To reduce the risk of direct political interference in the delivery of innovation funding.
- To leverage available federal funding for applied research. NBIF, as an organization that is independent of government, has access to matching funds under certain federal government programs that are not available to BNB. Also, more generally, to leverage funds from other levels of government and/or the private sector as available. (Note that NBIF typically requires that at least 80 percent of funding for a project be obtained from sources other than NBIF.)
- To obtain access to free technical expertise. NBIF relies on other funding partners to do technical reviews for them. (BNB does its own technical reviews.)
- To increase investment flexibility. NBIF can make venture capital investments, thereby assuming an ownership position in investee companies. BNB is not legally able to make this type of investment, although its associated Crown agency Provincial Holdings Ltd. may do so.
- To allow the use of non-traditional methods to encourage innovation within the Province. NBIF created the Breakthru competition for innovative provincial entrepreneurs, which includes the awarding of prizes paid for by NBIF or donated by private sector organizations. Given spending and other restrictions within government, it would be difficult to run such a program through a government department.
- To allow for longer term planning in innovation. The assets in the Trust have been large enough to cover multiple years of NBIF's financial needs, allowing them more flexibility in planning long term. Within government, budgets are approved annually.
- To facilitate revenue generating activities such as fundraising. NBIF would retain all funds raised by such activities for potential reinvestment in innovation. Revenues earned by a government department like BNB would go into general government revenue, and therefore out of the control of the department, making it unlikely it would be used for innovation.

- To facilitate contact with the private sector. Many private sector organizations are not as comfortable dealing with government as they are in dealing with an independent NBIF.
- To deliver research dollars to universities.
- To give the Province more flexibility in managing its financial results. Creating the New Brunswick Innovation Trust Fund as a vehicle for channeling funds to the independent NBIF organization has given the Province the ability to increase its expenditures as required by simply transferring money to the Trust. However, we would argue that the ability for government to manipulate its financial results is not an advantage from a public perspective.

4.41 Some problems were also noted with the delivery of innovation funding through NBIF, as it is presently structured.

- Government accountability for funds paid into the Innovation Trust Fund is a problem. Once funds are transferred to the Trust, there is essentially no government control over how they are expended because government did not give BNB or any other department a mandate to communicate government performance expectations to NBIF or monitor and report on its performance.
- Government has set no performance expectations for NBIF relating to the delivery of innovation funding.
- Government has set no reporting requirements for what it receives from NBIF in exchange for funding provided vis-a-vis performance reporting. Therefore, because NBIF is independent, government does not have the right to demand that information about NBIF's operations and/or achievement of government objectives be provided.
- All funding for NBIF currently comes from government. The business community, while it benefits from NBIF funding, has made no financial investment in NBIF.
- The capacity and expertise to evaluate proposed innovation projects has already been developed within BNB, but is not being exploited under the current model. Also, there may be confusion in the private sector about who to approach for particular types of

funding, although BNB and NBIF did indicate that they each refer inquiries to the other when appropriate.

- Government has the opportunity to transfer more money than is currently needed to the Trust over which neither it, nor future governments, will have control. This may effectively take decision-making authority away from the future legislators who will be in place when the funds are actually required.
- There are additional administration and overhead costs associated with having a Trust and a separate organization (i.e. NBIF) that would not be necessary if all innovation funding was delivered through BNB.

Cost/benefit of delivering provincial innovation funding through NBIF

4.42 The value of having an independent organization delivering provincial innovation funding and the advantages that entails must be weighed against the associated costs of establishing NBIF and the Trust and administering them on an ongoing basis. There appear to be significant benefits associated with the arrangement. However, the degree to which government can address the problem areas should be critical in its assessment of whether NBIF should continue to be funded in the long term by government. Ultimately NBIF needs to provide relevant services that do not “compete” with those already offered by BNB and/or other government and private-sector organizations. It also needs to be cost effective, and, most importantly, successful in achieving the goals of the programs that it has been called upon by government to deliver.

Provincial innovation strategy
Audit criterion

4.43 The following audit criterion relating to the linkage between the provincial innovation strategy and the operations of NBIF was agreed upon with BNB.

Delivery of innovation funding through the New Brunswick Innovation Foundation (NBIF) should be aligned with an overall provincial innovation strategy.

Existing provincial strategy

4.44 Government has no separate innovation strategy per se. Government innovation “strategy” is rather covered in various places under the government’s *Our Action Plan to be Self-Sufficient in New Brunswick*. In connection with this plan, BNB has prepared a “strategic priorities” document covering the period from 2007-2011. It identifies five key industrial and technological “clusters” that government wants to focus on, including advanced learning, bio-

science, health, energy, and aerospace & defense. The BNB Innovation branch has a role in each of these clusters.

Existing NBIF strategy

4.45 According to an NBIF representative, the organization's overall goal is to make a significant contribution to innovation in NB. The original vision for the organization, as developed by its first chair and board of directors, was to split innovation funding 50/50 between venture capital and applied research. However, NBIF has had difficulty in meeting that target for venture capital investments, and therefore has spent somewhat more in the research area.

4.46 NBIF updates their strategic plan every year and prepares an associated three year business plan. This plan is developed internally by NBIF and approved by the NBIF board of directors. NBIF indicated that they try to mirror government priorities in preparing these plans, and the government's *Our Action Plan to be Self-Sufficient in New Brunswick* is currently considered a key planning reference by the organization.

Review of NBIF mandate by government under self-sufficiency plan

4.47 The government's *Our Action Plan to be Self-Sufficient in New Brunswick* included the following comment:

Priority actions will include . . . Reviewing the current mandate and structure of the New Brunswick Innovation Foundation so that it supports key research and development that is complementary to priority technology clusters.

4.48 A representative of BNB indicated that government, through its four representatives on the board of NBIF, is addressing this mandate review of NBIF. The NBIF board has recently brought the strategic priorities of NBIF more in line with the government's self-sufficiency agenda by adding the energy and environmental technologies category, and has taken action to address concerns around administrative costs. For example, the NBIF board required revisions to the initial proposed budget for 2009/2010, specifically the reduction of planned administrative costs. The representative stated that while NBIF does not need to be completely aligned with BNB's objectives, their priority should be to support the five key strategic clusters identified in provincial plans. As can be seen in Exhibit 4.4 below, NBIF appears to cover many, but not all, of BNB's strategic clusters among their strategic industries list.

Exhibit 4.4 Comparison of Strategic Focus of BNB and NBIF

BNB Strategic Clusters	NBIF Strategic Industries
<p>Advanced Learning (Technology Cluster)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Customized corporate training solutions • Computer based training utilizing simulation, animation and game technologies • Safety, security and military instruction • Industrial/vocational technical training • Information technology certification 	<p>Knowledge Industry</p> <ul style="list-style-type: none"> • Information and communication technologies including internet solutions/e-commerce, software development system integration, e-learning, e-health, etc. • Geomatics • Engineering including computer, electronics, architectural, ocean technologies, medical
<p>Bio-Science (Technology Cluster)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sustainable diversification of traditional bio resource-based industries (forest, agriculture and marine) • New and emerging markets in clean bio energy and bio products • Use of renewable natural resources and expertise to develop environmentally-friendly products, services, fuels, energy and materials • New technologies, products and services for human and animal applications • New technologies to study gene and cell functions in plant and animal biological systems 	<p>Life Sciences</p> <ul style="list-style-type: none"> • Biotechnology – e.g. bio-medical engineering, bio-pharmaceuticals, genomics, breeding and pest management, bio-informatics, crop science and bio-pesticides, bio-products • Marine Science • Wood Science <p>Value-Added Natural Resources</p> <ul style="list-style-type: none"> • Agriculture • Forestry • Minerals • Aquaculture and Fisheries including value-added fish and seafood products
<p>Health (Technology Cluster)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Research and development in cancer, genomics, proteomics and bio-informatics • Cybernetics and prosthetic limb development for rehabilitation • Home and rural health care technology – tele-health services and home-based monitoring • Electronic health records • Prescription drug monitoring • Clinical trials 	<p>Partially covered under “Knowledge Industry” above.</p>

BNB Strategic Clusters	NBIF Strategic Industries
Energy (Industrial Cluster) <ul style="list-style-type: none"> • Energy efficiency products and services for residential, commercial and industrial markets • World class expertise in nuclear power technology • Ocean and wind energy generation technologies • Clean air, water and land environmental expertise 	Energy and Environmental Technologies <ul style="list-style-type: none"> • Energy Generation from alternate sources • Energy Storage including fuel cells, advanced batteries, hybrid systems • Energy infrastructure • Water treatment and conservation • Air and Climate including emission control, clean-up, monitoring/compliance, trading and offsets • Recycling and waste treatment
Aerospace and Defence (Industrial Cluster) <ul style="list-style-type: none"> • Precision machining and metal fabrication • Advanced learning/simulation systems • Electronics/avionics assembly • Commercial pilot training • Military vehicle armouring and refurbishment 	Not covered

Provincial innovation strategy- conclusion

4.49 Based upon our work, we conclude that the delivery of innovation funding through the New Brunswick Innovation Foundation appears to be aligned with overall provincial innovation strategy.

Roles and responsibilities

Audit criterion

4.50 The following criterion in relation to roles and responsibilities of key provincial innovation players was agreed upon with BNB.

The roles and responsibilities of the NBIF and government, including government representatives on the board of the NBIF, should be clearly defined and linked to the overall provincial innovation strategy.

Roles of provincial organizations in innovation

4.51 There are several organizations involved in delivering innovation funding and support services at the provincial level.

4.52 The Business New Brunswick Innovation branch administers the Technical Adoption and Commercialization Program (TACP). This program committed approximately \$1.9 million in contributions to 250 projects during 2007/2008, and has a budget of just \$1 million for 2009/2010. Consequently, BNB funds only small innovation projects through that program. The Financial Assistance to Industry

(FAI) program that is also delivered by BNB has a much larger budget. However, a departmental representative indicated that the payback methodology used for the FAI program doesn't work for innovation projects, so they are typically not funded through that program.

4.53 NBIF focuses on the following specific areas:

- venture capital;
- applied research;
- the breakthru program for new entrepreneurs; and
- Department of PETL programs (i.e. the Research Assistantship and Research Technicians Initiatives)

4.54 As NBIF's venture capital investments involve larger projects, it does not service the same client base as BNB's TACP.

4.55 The Department of PETL has contracted with NBIF to deliver the two research-related programs noted above and may add an additional program in the near future.

4.56 The Research and Productivity Council (RPC) offers primarily problem solution expertise. RPC's work is performed on a fee for service basis and they only get a small percentage of their revenue from government. RPC does not provide financial support for innovation.

4.57 The New Brunswick Investment Management Corporation (NBIMC) may invest up to three percent of its assets within New Brunswick. This may include innovation projects.

4.58 From our review, there appears to be no duplication of service delivery among any of the organizations discussed in this section. Most particularly, the roles of BNB and NBIF appear to be complementary. NBIF appears to focus on larger projects requiring venture capital investment while BNB concentrates on providing grant funding for smaller projects requiring resources to take a product idea to market. Research funding is outside the mandate of BNB.

***Degree of coordination
between NBIF and
government***

4.59 *The New Brunswick Innovation Foundation - A Framework - November 2002* states:

Business New Brunswick will be the lead department in coordinating the provincial government's role in innovation, and its relationship with the Innovation Foundation.

4.60 According to the framework document, BNB was originally intended to be given responsibility for communicating government performance expectations to NBIF and monitoring and reporting on NBIF's performance in order to ensure transparency and accountability. However, in practice neither BNB nor any other government department was given a mandate by government to carry out these responsibilities. This has led to significant accountability deficiencies that are discussed later in this report.

4.61 In the normal course of its operations, NBIF has occasional contact with Business New Brunswick, primarily through a single BNB liaison. In keeping with the governance structure established when NBIF was created, NBIF operates completely independently of BNB, making its own decisions on which innovation projects it will fund. As previously discussed, NBIF primarily focuses on larger innovation projects which would typically not qualify under any of BNB's funding programs, so the risk of NBIF duplicating government funding is low. NBIF may refer clients to BNB and vice versa depending on the type of funding being requested.

4.62 A BNB representative indicated that when NBIF was set up, the intent was that BNB would do technical application reviews, and a Memorandum of Understanding (MOU) to that end was developed. However, in practice, BNB is involved in very few NBIF reviews. Under the current revised version of the MOU, NBIF occasionally asks BNB for its opinion on certain specific questions related to proposals being considered by NBIF. Information shared by NBIF in such cases is limited. There is no ongoing cooperative relationship on NBIF files.

4.63 NBIF also deals regularly with the Department of PETL for whom it delivers some program funding, and Finance, who are responsible for investing the funds in the Trust, and also transfer trust fund dollars to NBIF as required. NBIF also has some contact with the New Brunswick Investment Management Corporation in connection with funds that organization is permitted to invest in New Brunswick companies.

4.64 A representative of NBIF noted that, while they do have contact with various government departments, formal communication is lacking, especially between BNB and NBIF. From our review, we found no documented agreement aside from the MOU as to what type of formal communications are to take place between BNB and NBIF, nor any description of what form those communications should take.

Composition of the board of directors

4.65 The current NBIF board is composed of fourteen members. It is made up of seven members from the private sector, four from government, and three from academia. The chair is a representative of the private sector.

4.66 No-one we talked to could explain the rationale for the size or composition of the board.

Role of government representatives on the board

4.67 NBIF board members are responsible for governing the organization, primarily through attendance at several board meetings held each year. One board member indicated their primary responsibilities include reviewing financial statements, reviewing project funding decisions made by the executive management committee, and working on organizational plans. Based on our discussions with board members representing the Province, an important part of this planning is ensuring that corporate objectives align with provincial priorities.

4.68 The chair, along with a board member representing the government, and the NBIF President form the three-member NBIF executive management committee. That group is responsible for reviewing all funding requests, and either approving them (i.e. for funding requests under a certain amount), or recommending them to the board for approval.

4.69 When asked about the role of government representatives on the board of NBIF, a board member commented:

Members are appointed from economic departments. They are appointed because they understand relationships between departments and NBIF. Funding for programs comes from departments. The relationship between the broad priorities of government and NBIF need to be aligned. They have certain expertise in an area. They monitor how NBIF is achieving the goals of government.

4.70 We feel that the primary responsibility of any board member is to act in the best interests of the organization that they govern, in this case NBIF. This should include government representatives on the board. However, the roles assigned by government may not be consistent with this primary responsibility. In fact, deputy ministers on the board of NBIF may be acting primarily as representatives of government at the board table. There may be cases where this is not in the best interests of an independent NBIF. One comment from a government board member may be illustrative:

... You have to separate your fiduciary responsibilities as a board member to serve the best interest of the organization [i.e. government]. There's no point having an organization [i.e. NBIF] working at cross purposes from what we are doing here [in a government department]...

4.71 Also, as previously noted, government, through its four representatives on the board of NBIF, is currently reviewing the mandate of NBIF under *Our Action Plan to be Self-Sufficient in New Brunswick*.

4.72 Our primary concern is from a public sector perspective, and government representatives on the board of NBIF do appear to be acting in the best interests of government. However, we feel that government should consider carefully the ramifications of this potential conflict for government representatives on the NBIF board.

***Government control over
NBIF operations and
activities***

4.73 Notwithstanding the presence of government deputy ministers on the board and executive management committee of NBIF, the key control that government has over the activities of NBIF lies in the fact that NBIF's operations are primarily funded through public money transferred to the Trust. As discussed previously, without the funds provided by government, NBIF is unlikely to be able to continue to operate in its present form. However, government has not used this leverage to make a formal agreement with NBIF specifying the performance it expects of NBIF and any other specific requirements it has in connection with the current arrangement. We feel that many of the problems with the arrangement, as described earlier in this report, have arisen as a direct result of the lack of such a formal agreement.

4.74 The Department of PETL has taken a more proactive approach in this area. As mentioned above, NBIF currently delivers the funding for two programs on behalf of the Department, the

Research Assistantship Initiative and the Research Technicians Initiative. For each of those programs, the Department requires that NBIF sign a detailed letter of offer specifying the rights and responsibilities of both parties to the agreement. This creates a contractual arrangement between the Department and NBIF. Specific terms of the letter of offer most recently prepared by the Department include the following:

- The amount and timing of funding to flow from the Department to NBIF and the period covered, and any details relating to the process for NBIF accessing those funds.
- The objectives assigned to NBIF relating to its delivery of the program.
- The requirement for NBIF to provide a written activity report periodically and in prescribed form to the Department that includes specified details about each project funded.
- The requirement to provide a written final report to the Department in prescribed form upon completion of the funding period covered by the letter of offer.
- The Department's right to withdraw, roll-over to future years, or to otherwise terminate funding, where in the Department's determination, yearly objectives are not being met.
- The requirement for NBIF to keep books, records and account for 36 months after the completion of the program for departmental audit purposes, and to provide such statistical data as required by the Department.
- NBIF indemnification of the Department from all claims, demands, actions and causes of action of third parties arising from the agreement.
- The requirement that all NBIF public announcements regarding the program shall be prepared in consultation with and/or approved by the Department.

4.75 NBIF reporting associated with these requirements feeds into monitoring carried out by the Department of PETL, as discussed in the next section of this report.

4.76 If government decides it will continue to provide funding to the Trust, we feel it will create an excellent opportunity for BNB, as the responsible department, to formalize the arrangement on a "go forward" basis with NBIF. The approach used by the Department of PETL could serve as a model. We feel that BNB should be requiring that NBIF agree to certain performance and operational requirements set by the Province in exchange for receiving innovation funding.

Roles and responsibilities - conclusion

4.77 Based upon our audit, we would conclude that the roles and responsibilities of the NBIF and government, including government representatives on the board of the NBIF, have not been clearly defined and linked to the overall provincial innovation strategy.

4.78 While the roles of the various government organizations responsible for delivering innovation funding or related support services are clear, there is no documented agreement between BNB and NBIF specifying the performance expectations, and other terms and conditions under which BNB provides funding to NBIF. Further, we have concerns that the government representatives on the board of NBIF could be in a conflict position relating to their dual roles as representatives of the Province and board members of NBIF.

***Monitoring
Audit criterion***

4.79 The following audit criterion relating to BNB monitoring of the performance of NBIF was agreed upon with BNB.

BNB should regularly monitor the performance of NBIF and take corrective action where that performance does not meet provincial expectations.

Effective monitoring process

4.80 BNB needs to monitor the performance of NBIF in order to ensure that government is getting value for the funds it is providing to NBIF. Included in the document New Brunswick Innovation Foundation – A Framework that was formally approved by the Policy and Priorities Committee on June 18, 2002 were the following comments relating to accountability.

Appropriate accountability mechanisms will ensure proper stewardship of public funds. The Innovation Foundation will focus on concerted actions designed to achieve measurable success in improving our innovation capacity and capabilities. The Innovation Foundation will be fully accountable to its funding agents for the development and implementation of strategic plans that achieve expected results. The Foundation will report its results on a regular basis to the Minister of Business New Brunswick, as it will to its other financial stakeholders. As part of its reporting structure, the auditor of the Foundation may be the Auditor General of the Province of New Brunswick.

4.81 However, as previously discussed, while BNB was originally intended to be given responsibility for setting up appropriate

accountability mechanisms relating to the arrangement with NBIF, it was never given a mandate by government to take on these responsibilities.

4.82 There are a few key elements needed in order to implement an effective monitoring process. They include:

- established performance expectations,
- established reporting requirements linked to those performance expectations; and
- specified action in cases of non-performance

Performance expectations

4.83 BNB should set specific performance expectations of NBIF. These should be clear, measurable, and focused on outcomes. BNB has not provided NBIF with a list of its performance expectations for the arrangement. However, government has communicated to NBIF, through government board representatives, the general expectation that NBIF should support projects representing the five strategic clusters identified in the BNB strategic plan wherever possible.

4.84 NBIF has, for the most part, had to make its own assumptions about government's performance expectations. It has interpreted government's expectations as being focused primarily on NBIF's project leveraging ratio. Leveraging is the process through which the commitment of provincial government funding to a project is used as a springboard to attract other funds to that project. Other funding organizations for innovation projects may include for example, the Atlantic Canada Opportunities Agency, and the National Research Council through its Industrial Research Assistance Program. NBIF operates on the basis that a minimum 5 to 1 leveraging ratio is necessary on its funding of projects. In fact, its actual leveraging ratio has been over 7 to 1 during the period from 2002/03 to mid-2008/09, so it has exceeded its own target in this area. Based upon our discussions with NBIF, it appears that they use leveraging ratio as a key determinant in funding decisions.

4.85 A BNB representative with whom we discussed NBIF's focus on leveraging ratio expressed concern that in the absence of other balancing indicators, primary reliance on this indicator could lead to suboptimal decisions. A board member also questioned the value of leveraging ratios as an overall indicator of performance for NBIF.

4.86 As stated in the background section of this chapter, the government's purpose for setting up the existing innovation structure,

as described in the Trust Agreement, was in part to meet the following objectives:

- Increased private sector R&D investment
- Increased R&D investment in and by universities
- Enhanced take-up of federal R&D programs and “university chairs”
- More small and medium sized enterprise knowledge-based start-ups
- Stronger collaborative linkages amongst governments, private sector and universities.

4.87 If these government objectives have not changed, we feel it is these objectives upon which BNB should base clear, measurable performance expectations for NBIF.

Reporting

4.88 In order to do appropriate strategic monitoring, BNB needs timely information on NBIF’s stewardship, outcomes achieved, and overall compliance with terms and conditions associated with the arrangement. However, BNB has not provided specific reporting requirements to NBIF.

4.89 In the absence of direction from government, ongoing reporting provided to BNB by NBIF has been determined by NBIF management. At present this reporting includes:

- Provision of the NBIF annual financial statements to BNB.
- Provision of a semi-annual leveraging report to BNB. NBIF considers this to be its key performance-related report.

4.90 The NBIF annual report is also publicly available through the NBIF website.

4.91 Very little is done with this information by BNB. At one time, the leveraging report was reviewed by a departmental staff member and a summary was passed on to the departmental executive management committee, but that process has been discontinued. Information provided does not seem to address stewardship or outcomes achieved beyond the leveraging ratio. There are no formal terms and conditions associated with the arrangement because of the lack of a written agreement between BNB and NBIF.

4.92 Government representatives on the board of NBIF are provided with any necessary information pursuant to their duties as

board members. However, according to a representative of BNB, this information is held separately because of confidentiality concerns and is not generally made available to staff for any potential monitoring use.

Non-performance

4.93 Because BNB does no formal monitoring of NBIF's performance, it has had no impetus to develop or implement any procedures to be followed in cases where NBIF has not performed in accordance with government expectations. Further, BNB has established no formal dispute resolution mechanisms that provide guidance for resolving any disputes between the NBIF and BNB. This may be primarily due to the fact that given there is no formal agreement between BNB and NBIF, disputes related to interpretation of the arrangement are unlikely to arise, but it would expose government to a significant risk in the case where a significant dispute did arise.

4.94 Under the current arrangement, BNB has no recourse when it feels NBIF is not performing adequately besides recommending that government withhold future transfers to the Trust. We feel it is important that BNB be able to intervene in the exceptional case where the public purpose of the arrangement is clearly not being met or circumstances have changed considerably since the creation of the arrangement, without necessarily having to cut off funding to NBIF.

4.95 We would also note that at present, government cannot recover public money once it is transferred to the Trust. Under the terms of the Trust, any residual money remaining in the Trust after an NBIF wind-up would be distributed to provincial universities. We feel that government should be able to recover any remaining provincial funds in that event.

Monitoring by BNB

4.96 At the time of establishment of NBIF and the Trust, government was in a position to set performance objectives, reporting requirements, and assign other key responsibilities to NBIF in exchange for funding provided through a formal agreement. However, no such accountability mechanisms were put in place.

4.97 Significant work is required for BNB to be in a position to effectively monitor the performance of NBIF in order to ensure that the Province is receiving value for the money it is providing to NBIF. Only after

- government expectations have been communicated to NBIF;

- appropriate performance reports have been developed and are being prepared by NBIF and forwarded to BNB;
- report review processes within BNB have been implemented; and
- processes have been developed covering action to be taken when NBIF performance is not as expected,

will BNB have all the tools it needs to effectively monitor NBIF. These key elements of an effective monitoring process could be detailed in a letter of agreement from BNB to NBIF, as discussed earlier in this chapter.

***Monitoring by government
representatives on the NBIF
board of directors***

4.98 The only substantive government monitoring of NBIF performance since it was established has been by way of the four deputy ministers who serve on the NBIF board of directors.

4.99 Based upon our discussions with them, it appears that the current focus of government representatives on the NBIF board is on the rationalization of administrative costs at NBIF, the ongoing review of NBIF's mandate and structure under the government's *Our Action Plan to be Self-Sufficient in New Brunswick*, ensuring that government-identified strategic clusters are considered by NBIF in making funding decisions, and most significantly the decision whether government should continue to fund NBIF.

4.100 One government representative indicated that it has been difficult to rationalize a decision on the future of NBIF due to a lack of performance information upon which to base that decision. Pursuant to their analysis, the government representatives on the board requested that NBIF have an evaluation done of its operations. In response, NBIF provided the report, *New Brunswick Innovation Foundation – Outcomes and Performance Measures* dated 3 November 2008 to both its board and the Minister of BNB. However, one board member we talked to had concerns about the independence and objectivity of those who completed the evaluation. Consequently, government board members are hesitant to rely on the information contained in the report in recommending a particular decision on the future of government funding to NBIF.

Monitoring by Finance

4.101 As mentioned previously, the Department of Finance established the New Brunswick Innovation Trust in 2002. It also hired the private sector trust fund manager, CIBC Mellon, at that time. They use the monthly statement prepared by the trust fund manager as the basis for providing investment instructions, and also monitor the performance of the manager. As NBIF has never

provided any sort of cash flow requirements statement, Finance has always assumed that all money invested in the Trust needs to be available on short notice and therefore invests all funds in 30 day treasury bills.

4.102 Finance also receives periodic requests for funds from NBIF. As a courtesy, Finance clerical staff also contact NBIF when each issue of thirty day treasury bills are about to mature. Money required by NBIF is not reinvested, but rather transferred to NBIF for their use. Each transfer is documented and signed off by the Deputy Minister of Finance before it is completed.

4.103 Finance has no other contact with NBIF, performs no reconciliations to ensure that money drawn from the Trust agrees with that reported in NBIF's financial statements, and completes no other monitoring activity in relation to NBIF.

*Monitoring by Post-
Secondary Education,
Training, and Labour*

4.104 Department of PETL monitoring of NBIF's delivery of the Research Assistantship and Research Technicians Initiatives follows directly from the terms of the letters of offer signed for those programs. The Department reviews reports required under the letter of offer as they are provided by NBIF. These reports focus on the degree of success that NBIF has had in achieving expected program outcomes as established by the Department. NBIF also provides the Department with the portion of its leveraging report that specifically relates to the two programs. Also, on invitation from NBIF, Department of PETL staff participates in the internal NBIF committee which evaluates research proposals and makes awards.

Conclusion - monitoring

4.105 Based upon our audit we would conclude that, at present, BNB does not regularly monitor the performance of NBIF. It therefore does not have access to sufficient information to evaluate NBIF's performance, or to identify cases where corrective action is necessary to address performance that does not meet provincial expectations. We would, however, like to acknowledge the monitoring effort undertaken by the Department of PETL in monitoring NBIF delivery of the Research Assistantship Initiative and the Research Technicians Initiative.

Code of conduct
Audit criterion

4.106 The following audit criterion relating to the application of public sector values at NBIF in the delivery of innovation funding was agreed upon with BNB.

BNB should ensure that, as an organization delivering provincial funding, NBIF has a code of conduct in place for board members and staff that supports and protects public sector values (i.e. fairness, impartiality, equity, honesty, prudence, transparency and openness, respect for the public good and the rule of law, provincial standards and policies, conflict-of-interest, accountability, stewardship of the public trust, privacy, and protection of the environment), including sanctions that apply to breaches of this code of conduct.

Public sector values and ethics

4.107 It is important that, in an arrangement where government is not directly delivering a publicly-funded program, it gain assurance that public sector values and ethics are being applied in the delivery of that program. In the case of the arrangement with NBIF, this should include ensuring that:

- NBIF has created a notion of public trust within the organization. (i.e. NBIF board of directors and staff.) This would involve instilling corporate values such as fairness, impartiality, equity, honesty, prudence, and openness, respect for the public good and the rule of law. There should be sanctions for breaches of these rules.
- NBIF is respecting the public interest, the rule of law, and provincial standards, policies, and values. For example, this would require compliance with relevant provincial laws and policies, such as those governing the environment and official languages.
- NBIF is responsive when citizens express concerns about the services being delivered by the organization.
- NBIF has procedures in place to ensure fairness in the decision-making process for the payment of grants to eligible recipients.
- BNB has remedies available to it in cases where it has determined that NBIF is not acting in accordance with public sector values and ethics.

Code of conduct

4.108 Within NBIF, the most effective way to ensure that the expected corporate values and ethics are understood by both NBIF board members and staff would be to have them documented in a code of conduct, and have each individual sign a declaration of their understanding. However, as discussed in the previous section, BNB was not given a mandate to communicate government performance expectations nor to monitor or report on results. Consequently, BNB has not required NBIF to develop a code of conduct, nor have they

implemented any performance monitoring procedures in this area. And NBIF has not developed such a document on its own. Further, at present directors are not required to sign a conflict-of-interest or other declaration pursuant to their membership on the NBIF board.

4.109 A member of the board of directors did indicate that deputy ministers on the board of directors do monitor the reported operations of NBIF to ensure that provincial values and policies are respected. They also indicated that many of the staff members of NBIF are former public employees who would understand what is expected in this area. However, without a documented code of conduct, they have no way of knowing how staff and other board members interpret their ethical responsibilities in connection with NBIF.

4.110 We feel that government expectations, related NBIF reporting to BNB, and consequences of a failure to meet government expectations could be communicated through the previously-recommended letter of agreement between BNB and NBIF. The letter of agreement could also specify the role of government board members in monitoring NBIF performance in this area.

Code of conduct - conclusion

4.111 Based upon our audit we would conclude that BNB has not ensured that, as an organization delivering provincial funding, NBIF has a code of conduct in place for board members and staff that supports and protects public sector values. And NBIF has not developed such a code of conduct, nor does it require its directors to sign a conflict-of-interest or other declaration pursuant to their membership on the NBIF board.

Audit and evaluation

Audit criterion

4.112 The following audit criterion relating to the audit and evaluation of NBIF was agreed upon with BNB.

BNB should ensure that NBIF is subject to the same level of attest, compliance, and performance audit as departments and Crown agencies, and that periodic program evaluations of the arrangement are undertaken. Key findings from these audits and evaluations should be reported to the board of directors, BNB, and the Legislative Assembly.

Audit of public innovation funding

4.113 Under the *Auditor General Act*, departments and Crown agencies are subject to audit by the Office of the Auditor General. This involves not only financial audit, but also compliance audit, and performance or value-for-money audit. Even in situations where a

Crown agency has appointed an external financial auditor, our Office retains the right in law to undertake compliance and performance audits.

4.114 However, even though NBIF is funded entirely through public dollars, our Office does not have the legal right to perform audits at NBIF because NBIF was created as an entity that is independent of government. Further, NBIF has contracted its external auditor to perform only an annual financial statement audit. Therefore public funds transferred to the Trust are not subject to the same level of scrutiny as those expended through Crown agencies and government departments. As a result, our Office is unable to provide the Legislative Assembly and the public with any assurance that funds transferred to NBIF through the Trust have been used appropriately in pursuing public policy objectives.

4.115 We believe that the NBIF should be subject to both compliance and performance audits. Further, as suggested in our 2006 Report, Chapter 8, Strengthening the Role of the Auditor General, we feel that our Office should have the legal right to follow public dollars in order to ensure that they have been properly used. In other words, we believe that our Office should be given the legal right to conduct compliance and performance audits at NBIF. This would mean that results of compliance and performance audits of NBIF would be reported to both the Minister of Business New Brunswick and the Legislative Assembly. This would mirror the reporting practices followed by our Office for government departments and Crown agencies. The results of NBIF financial audits are currently only provided to the NBIF board of directors.

***Evaluation of the delivery of
public innovation funding***

4.116 Evaluations can provide valuable, objective decision-making information about:

- the continued relevance of a program;
- the cost-effectiveness of a program; and
- the extent to which a program is successful in achieving its objectives.

4.117 We feel that as part of the arrangement between government and NBIF, periodic independent evaluations of the delivery of innovation funding through NBIF should be conducted. Further, recognized evaluation standards should be applied in carrying out these evaluations. And, because of their value as inputs to public

policy decisions around the delivery of innovation funding, evaluation reports should be tabled in the Legislative Assembly.

4.118 As mentioned earlier in this chapter, a government representative on the board requested that NBIF have an evaluation done of its operations. Specifically, it was requested that someone independent of NBIF look at what NBIF had accomplished to date and compare that with what was intended by government when the organization was established.

4.119 As indicated, the evaluation was completed, but at least one government board member had concerns about the independence and objectivity of those who completed the evaluation, and felt that the information provided was not particularly valuable in assessing the real success of the organization. Consequently, government board members are hesitant to rely on the information contained in the report, and they would still like to have a full formal and independent evaluation completed comparing what has been accomplished through the present delivery arrangement in comparison with what was originally intended.

4.120 Finally, as discussed in the previous section, BNB was not given a mandate to communicate government performance expectations to NBIF nor to monitor or report on its results. Consequently, BNB has not been involved in setting requirements for the audit or evaluation of NBIF.

*Audit and evaluation -
conclusion*

4.121 Based upon our audit we would conclude that BNB has not ensured that NBIF is subject to the same level of attest, compliance, and performance audit as departments and Crown agencies, nor has it ensured that periodic program evaluations of the arrangement are undertaken. The report for the single evaluation that was completed was not provided to the Minister of Business New Brunswick or the Legislative Assembly by NBIF.

**Effectiveness
reporting**
Audit criterion

4.122 The following audit criterion relating to BNB effectiveness reporting for the innovation funding delivery arrangement with NBIF was agreed upon with BNB.

BNB should have established procedures to measure and report on the effectiveness of NBIF in accomplishing its provincial policy objectives, and in acting as a good steward for public assets.

Public effectiveness reporting

4.123 We believe that public effectiveness reporting by BNB with regards to this arrangement would have a number of benefits.

- It would provide legislators and the public with information they could use in evaluating the effectiveness of the arrangement for delivering public innovation funding.
- It would allow legislators and the public to hold Business New Brunswick accountable for its administration of the funding arrangement.
- It would provide decision-makers within government with information upon which to base future funding decisions pertaining to NBIF.

4.124 In 2006, the New Brunswick Board of Management (BOM) made a request to BNB that it provide an update to BOM on projects awarded from the Trust. Because NBIF is independent of government, BNB had to reply to BOM, in a memo dated 8 August 2006, that it could not provide this information. In effect then, under the current arrangement BOM does not have ready access to information about how public dollars are being spent. As already discussed, government has made no reporting requirements of NBIF in return for funding provided. Therefore, as an independent organization, NBIF is acting prudently in protecting its private information. However, this makes BNB's task of measuring and reporting on the effectiveness of NBIF much more difficult.

4.125 In the absence of direction from government, actual reporting provided to BNB by NBIF is solely at the discretion of NBIF. As previously noted, regular ongoing reporting available to BNB includes the NBIF annual report, NBIF annual financial statements, and a semi-annual leveraging report that NBIF considers to be its key performance-related report.

4.126 While BNB does feel that information contained in the leveraging report could be useful in reporting on performance, as already noted it does not feel that information contained in the report should be relied upon exclusively in evaluating the performance of NBIF.

4.127 We feel that the current lack of comprehensive performance reporting from NBIF to BNB would preclude BNB from effectively measuring and reporting on the performance of NBIF. Not surprisingly, BNB provides no leveraging or other information about how NBIF is contributing to provincial innovation in its annual

report. Also, no other NBIF-related documents have been tabled at the Legislative Assembly.

4.128 We feel the following steps need to be taken to allow BNB to adequately report on the effectiveness of the arrangement with NBIF. In order to carry out these steps, BNB would first have to be assigned responsibility for establishing appropriate accountability mechanisms for the arrangement by government.

1. BNB should communicate its performance expectations to NBIF.
2. BNB should ensure that it receives adequate reporting from NBIF to allow it to evaluate the degree to which NBIF has met those performance expectations.
3. BNB should report information on the extent to which the arrangement has accomplished its provincial policy objectives, and at what cost, in its annual report.
4. BNB should require NBIF to be as open as possible regarding access to information on the agreements, objectives, activities, and achievements. Appropriate provisions should be made for legitimate concerns of personal privacy, commercial confidence, and intergovernmental negotiations.
5. BNB should ensure that key findings from compliance and performance audits, and evaluation studies of NBIF are reported to the Legislative Assembly.

Effectiveness reporting - conclusion

4.129 Based upon our audit, we would conclude that BNB has not established procedures to measure and report on the effectiveness of NBIF in accomplishing its provincial policy objectives, and in acting as a good steward for public assets.

Departmental comments

4.130 The Department of Business New Brunswick provided the following response to our report and recommendations:

*Thank you for your letter dated October 8, 2009 with your audit report on The Provincial Innovation Funding
Delivered through the New Brunswick Innovation
Foundation.*

The department has noted that the overall audit conclusion is:

Based upon our audit work, we conclude that governance structures and practices established by Business New Brunswick in connection with the delivery of innovation funding through the New Brunswick Innovation Foundation do not currently ensure accountability and protection of the public interest.

With respect to this finding, the department continues to advise the Auditor General that the emphasis during the time period was to ensure that the New Brunswick Innovation Foundation (NBIF) operated at "arms length to government" and was effectively not responsible to Business New Brunswick. Thus Business New Brunswick was not directed to nor empowered to handle the NBIF as a reporting agency. This "hands off" relationship between the department and NBIF has been respected and carefully maintained. Only in recent months has there been a new expression of support for Business New Brunswick being accountable for NBIF's performance.

On this issue of departmental responsibility, we wish to acknowledge your audit findings in which you stated:

BNB was originally intended to be given responsibility for communicating government performance expectations to NBIF and monitoring and reporting on NBIF's performance in order to ensure transparency and accountability. However, it was never given a mandate by government to carry out these responsibilities.

With respect to your audit of the delivery of innovation funding to NBIF and the actual alignment of such activity with the priorities of the government, your audit also states:

Based upon our work, we conclude that the delivery of innovation funding through the New Brunswick Innovation Foundation appears to be aligned with overall provincial innovation strategy.

Given the "hands-off" relationship, Business New Brunswick did what it could, to encourage and support

NBIF in addressing the innovation priorities of the provincial government. It appears that we were successful in this endeavor.

Lastly, I wish to comment on one area that we see is vital to strengthening and advancing our provincial innovation strategy. Specifically it concerns the financing of innovation initiatives, including the New Brunswick Innovation Foundation. In order to reap the rewards provided through innovation, it is important that sustainable funding be provided by government. We think that solutions that offer longer term financial support to NBIF need to be carefully considered. We offer this comment specifically in light of your recommendation for year-by-year funding of NBIF.

Again thank you for the opportunity to provide these limited comments. We look forward to working closer with NBIF as we continue to pursue economic self-sufficiency for our province.



Chapter 5

Departments of Social Development and Supply and Services

Review of Nursing Home Contract with Shannex Inc.

Contents

Background	117
Our approach and findings	118

Departments of Social Development and Supply and Services

Review of Nursing Home Contract with Shannex Inc.

Background

5.1 In April 2008, the Province issued a news release stating:

The province is partnering with Shannex New Brunswick, Atlantic Canada's largest long-term care service provider, in a pilot public-private initiative to open 216 new nursing home beds. The new beds will open within the next two years, and will help address waiting lists and bed shortages. Construction will begin in July.

5.2 A year earlier, in April 2007, Shannex approached the Department of Social Development during a series of long-term care consultations that were being held around the Province. The purpose of the consultations was to receive advice on how the long-term care system could be improved. The information collected formed the basis for the development of a long-term care strategy to be phased in over the next 10 years.¹ The consultation process involved meetings with representatives of seniors' clubs, home support agencies, special care homes and nursing homes, and included submissions of briefs from individuals and organizations.

5.3 The Department of Social Development told us that this was not the first time that Shannex had approached the Province with a proposal for a new model for supplying nursing home beds. The

1. Consultation process on long-term care system for seniors is launched (07/04/17) NB471 Family and Community Services

Department also told us that most nursing homes in the Province are operated by non-profit boards, as self contained operations, requiring significant government involvement on key decisions. Shannex is a for profit organization that operates integrated senior living campuses, which can include senior apartments, assisted living beds and nursing home beds. Shannex proposed a short term pilot project to the Province under which it would supply nursing home beds to the Province for a daily per diem.

5.4 According to staff at the Department of Social Development, the Province was interested in Shannex's approach because of the short time frame to construct and open the nursing homes. This was important to the Department because of the increased demand for nursing home beds. A change in government policy in 2006-07 accelerated the demand for nursing home beds. In the new policy, the Department capped the fee charged to residents of nursing homes at \$70 per day and no longer required assets to be part of the calculation to determine the amount each client contributes for their long term care services.

5.5 In January 2008, the Department of Social Development requested an exemption under the *Public Purchasing Act* (the Act) to enter into an agreement with Shannex to lease nursing home beds without going through a tendering process. The exemption was granted under section 27.1(1)(d) of regulation 94-157 of the Act. This exemption is used where the supply of services is required in the event of an emergency or urgent situation.

5.6 The contract with Shannex will add 216 nursing home beds in New Brunswick, consisting of 72 beds at each of three facilities in Fredericton, Riverview and Quispamsis. Three separate five-year contracts with renewal options were signed in April 2008, one for each complex.

Our approach and findings

5.7 Before starting our work we discussed this matter with the Ombudsman who was considering examining the Shannex arrangement. The Ombudsman concluded that because his legislation does not provide him with jurisdiction over nursing home operations, the only area that could be examined at the moment is the procurement of the services. We agreed that our Office should review the decisions and conditions surrounding the tendering exemption granted to the Department of Social Development for the purpose of contracting with Shannex Inc.

5.8 The Ombudsman has stated in the past that he should have the authority to investigate nursing home operations and complaints from residents of the homes. We believe that changes to the nursing home system such as implementing new service delivery model mean it is even more important to give the Ombudsman jurisdiction over nursing homes.

Recommendation

5.9 We recommended the Province expand the Ombudsman's legislation to provide him with jurisdiction over Nursing Homes.

**Response from the
Department of Social
Development**

5.10 *The Department of Social Development is responsible to ensure that nursing homes comply with the Nursing Homes Act, the Regulations, and the departmental standards and policies. Staff of the Department inspects nursing homes at least annually. The unannounced inspection examines more than 200 items and takes place over 2 full days. As well, the Department is responsible for following up on complaints from the general public. The process is thorough and includes follow-up with all of the parties, a review of documentation and/or an unannounced inspection of the nursing home. We believe that this process works well and addresses the issues raised by residents and their families living in nursing homes.*

5.11 In addition to discussing this issue with the Ombudsman, we reviewed a copy of a Notice of Motion, including the government response, where the Opposition had requested all documents, agreements, correspondence and any other information related to the transactions between government and Shannex.

5.12 After discussing the issue with the Ombudsman and reviewing the Notice of Motion package, we identified a number of questions surrounding the Shannex contract. Exhibit 5.1 is a summary of our questions, as well as our findings.

Exhibit 5.1 Summary of Questions and Our Findings

Questions	Our Findings
1. Why was a tendering exemption needed?	<ul style="list-style-type: none"> The assessment of the length of time to tender was not documented before the Department of Social Development proceeded with the Shannex proposal. No clause in contracts ensuring that beds go to individuals on the waitlist in hospitals.
2. Did the Departments of Social Development and Supply and Services comply with the <i>Public Purchasing Act</i> ?	<ul style="list-style-type: none"> Determination of urgent situation is subjective; there are no definitions or guidelines used to assess exemption request. The Department of Social Development complied with the Act in terms of the process for requesting an exemption. The Department of Supply and Services is not ensuring that departments are properly documenting the justification for exemptions in emergency or urgent situations.
3. Was the process fair to all possible service providers?	<ul style="list-style-type: none"> Because of the urgency of the situation, the services were not tendered and therefore the process was not fair to all possible service providers.
4. How will the pilot project be evaluated?	<ul style="list-style-type: none"> The process to evaluate the success of the project has not been established yet.
5. Did the Department of Social Development perform due diligence in assessing Shannex?	<ul style="list-style-type: none"> The Department of Social Development did not document the due diligence steps it took in assessing the Shannex proposal.
6. What if this new approach doesn't work out?	<ul style="list-style-type: none"> New approach carries new risks. The Department of Social Development did not carry out a full assessment of the risks associated with the new service delivery model or develop a plan for dealing with those additional risks. The Department of Social Development has not obtained a legal opinion on the authority of the Minister and the Lieutenant-Governor in Council to take over the nursing home operations in the event of an emergency.
7. Did the Departments of Social Development and Supply and Services comply with Notice of Motion #69?	<ul style="list-style-type: none"> The Departments of Social Development and Supply and Services complied with the Notice of Motion.
8. Is the price of the nursing home beds reasonable?	<ul style="list-style-type: none"> The contracted rate with Shannex appears reasonable when compared to other newly constructed homes, but we cannot say whether it is the best rate that could have been obtained because the purchase of beds was not tendered and we do not know what rate other service providers could have offered.

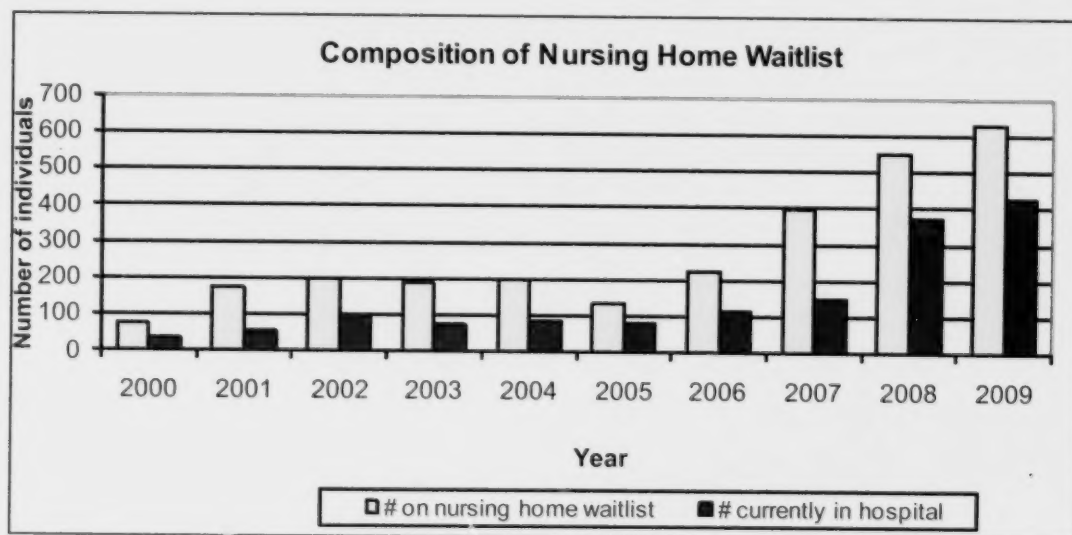
5.13 We have also included some other observations we made during our review at the end of this chapter.

Why was a tendering exemption needed?

5.14 Though it was reported in the media that Shannex was awarded the contract due to an “emergency” situation, the tendering exemption that was granted to Shannex was actually because of an “urgent” situation. The Department of Supply and Services emphasized that this is an important distinction.

5.15 According to staff of the Department of Social Development, additional nursing home beds were urgently needed in order to vacate hospital beds occupied by individuals that, though medically discharged, remained in hospital awaiting a bed in a nursing home. In Exhibit 5.2, we look at the number of individuals on the nursing home waitlist that were in hospitals for the years ended March 31 2000 to 2009.

Exhibit 5.2 Number of Individuals on Nursing Home Waitlist and Number that Remain in Hospital for the Years Ended March 31 2000 to 2009.



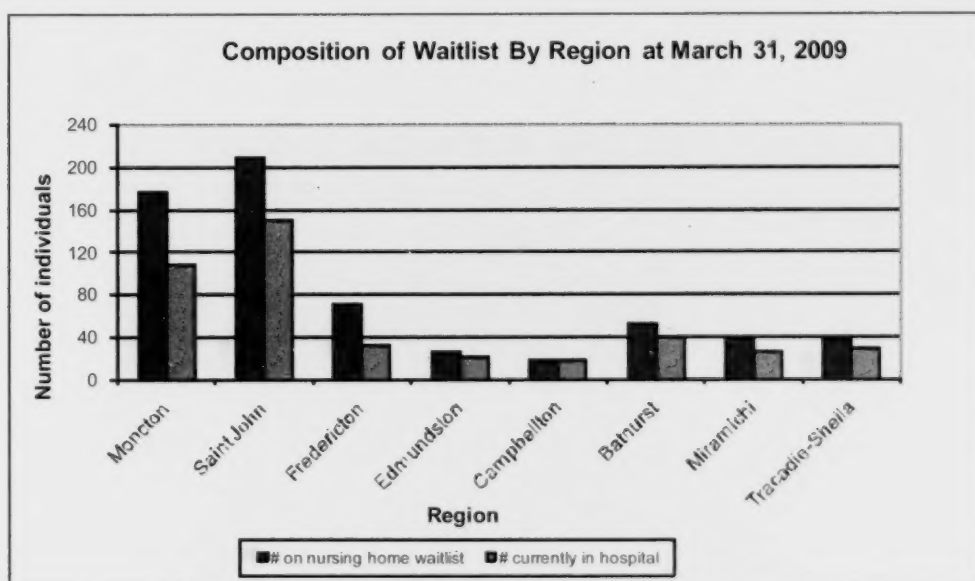
5.16 Based on the *Nursing Home Services Annual Statistical Report* for the years 2000 to 2007, and additional information provided by the Department for 2008 and 2009¹, we found that the

1. As of 2008, the Department no longer prepares the *Nursing Home Services Annual Statistical Report*. Therefore, we obtained data directly from staff at the Department to complete our exhibits.

number of people on the waitlist for a nursing home bed has been increasing. In fact, the number of people waiting for a bed more than quadrupled between 2000 and 2007, from 72 to 399. It increased an additional 38% between 2007 and 2008 alone. The most significant year over year increase occurred between 2006 and 2007, where the need increased by 175 or 78%. As we mentioned in the background of this report, this significant increase coincided with government's changes to the nursing home policy. On average for the years 2000 to 2009, we found that 54% of people on the waitlist for a nursing home bed were in a hospital (though medically discharged). At March 31, 2009, 68% of people on the waitlist for a nursing home bed were in a hospital (though medically discharged).

5.17 In Exhibit 5.3 we look at waitlist information by region for 2009 only. We found that Moncton and Saint John had a significantly larger waitlist than other areas in the Province. In those two cities, the number of nursing home beds added by Shannex will be less than the number of medically discharged people in hospital who are waiting for a nursing home bed. By contrast, the number of nursing home beds added by Shannex in Fredericton could, if the facility accepted all of the people that are in hospital who are waiting for a nursing home bed, free up all of the hospital beds so occupied and still allow for additional admissions.

Exhibit 5.3 Composition of Waitlist By Region at March 31, 2009



5.18 According to staff at the Department of Social Development, if the government had tendered for the additional nursing home beds, the tendering process would have taken 24-36 months, not including construction time. Shannex, on the other hand, is expected to be build their facilities within 18 months. We found emails within the Department of Supply and Services files that indicated that tendering could have been accomplished within 15-24 months. We found evidence of a discussion Supply and Services had with another jurisdiction regarding the length of time needed to manage a tender; however, this discussion took place on June 25, 2008 after the contracts with Shannex were already signed. A full assessment of the length of time needed for the tendering process was done before the Department of Social Development decided to proceed with the Shannex proposal, but that there was no documentation of that assessment. While it is obvious that tendering for these services would have taken longer than not tendering, we can not evaluate the Departments' assessments of the amount of time a tender would have taken.

5.19 Finally, while it is clear that the addition of 216 nursing home beds by Shannex will have an impact on a number of individuals awaiting a nursing home bed while currently in hospital, it is also possible that the Shannex beds will go to people awaiting a bed elsewhere than in a hospital. There are no clauses in the contracts between the Department of Social Development and Shannex that ensure the beds go to individuals currently in hospital, even though this was a factor justifying the urgency of the situation.

Conclusion

5.20 We were told by both the Department of Supply and Services and the Department of Social Development that the need for nursing home beds did justified a purchasing exemption. We were also told by the Department of Supply and Services that purchasing exemptions are routinely given for the acquisition of traditional nursing home beds. The Departments did not adequately document their assessment of the length of time a tender would take.

5.21 We believe the Department of Social Development should have built into the contracts with Shannex a clause requiring a minimum number of admissions to come from medically discharged patients in hospitals that are on the waitlist.

Response from the Department of Supply and Services

5.22 *We agree that the documentation in the file could have been more extensive. However, DSS has several expert procurement specialists with many years of experience that are able to estimate*

the length of time to properly prepare a request for proposals. We maintain that by granting this exemption, at least 15 to 24 months were removed from the date the nursing home beds would have become available using a conventional tendering process.

Did the Departments of Social Development and Supply and Services comply with the *Public Purchasing Act*?

5.23 The *Public Purchasing Act* requires that, unless otherwise provided in the Act, the Minister of Supply and Services shall tender the purchase of services or supplies on behalf of a department.

5.24 Each department must purchase its services and supplies through the Minister, unless the services and supplies are specifically excluded by regulation. Departments are exempt from purchasing services through the Minister that have a cost of \$10,000 or less. If the cost of services is greater than \$10,000 but less than \$50,000, tenders must be requested publicly or from vendors on the vendors list. If the cost of the services exceeds \$50,000 then a public tender must be requested.

5.25 There are certain services that are specifically excluded from tendering; these are services that are provided by certain professionals such as engineers, chartered accountants, and medical practitioners.

5.26 A department can request an exemption from tendering from the Minister of Supply and Services in the case of very specific circumstances, including where the services are required in the event of an emergency or urgent situation.

5.27 Section 45 of Regulation 94-157 of the Act requires that when the Minister purchases services under an exemption, the Minister shall ensure that the justification for the exemption is documented and kept on file.

5.28 When we spoke to representatives of the Department of Supply and Services, we found that they assign responsibility to defend an exemption back to the department that requested the exemption. The Department of Supply and Services told us that section 1.1 of the *Public Purchasing Act*, which states "The Minister is responsible for the administration of the Act and may designate persons to act on his behalf", gives them the authority to assign this responsibility to the departments. Since there are no criteria established to assess whether a situation is an emergency or urgent, and since many departments would not have the experience making this judgment for the purpose of the *Public Purchasing Act*, we

believe the Department of Supply and Services should take responsibility to ensure that departments have properly documented their reason for an exemption.

5.29 In their request for an exemption, the Department of Social Development did not specify the type of exemption they needed; they simply requested an exemption from tendering. It was the Department of Supply and Services that identified the specific type of exemption that should be granted under Regulation 94-157 to the Act. When the exemption was requested, the Department of Supply and Services met with the Department of Social Development, reviewed the information provided and made their assessment.

5.30 In the case of the Shannex contract, the exemption granted by the Minister of Supply and Services referred to the situation as an urgent or emergency situation.

5.31 When we asked what qualified as an urgent or emergency situation, the Department of Supply and Services said that the *Public Purchasing Act* does not define what constitutes an emergency or urgent situation; instead, staff must use their judgement. There are no guidelines or policies in place to assist staff in assessing whether a situation is an emergency or urgent. We were told that there is a clear distinction between emergency and urgent, though the distinction is not documented. The Department of Supply and Services told us that an "emergency situation is a situation where by you must act immediately for protection of the public good: i.e. flood, fire, oil spill, pending pandemic or other unforeseen event". They added that "an urgent situation is when the need is time sensitive and requires action to be taken to resolve the problem".

5.32 Based on the information we reviewed as well as our analysis in this report, we found the Department of Social Development's request for exemption was not specific. We were told that the exemption was approved based on two reasons; purchase of service on behalf of a third party and an urgent situation (discussed below).

5.33 Any exemption exceeding \$500,000 requires the Minister of Supply and Services' approval. When staff of the Department of Supply and Services recommended to the Minister that an exemption be provided for the Shannex contract, they recommended the exemption be granted under section 27.1 (1) (d) of the regulations to the *Public Purchasing Act* which refers to an emergency or urgent situation. However, the purchase order approval, signed by the

Minister, Deputy Minister, Assistant Deputy Minister, the Director of Central Purchasing and the Manager of Strategic Procurement, states that approval is granted under section 27.1(1)(z). This section refers to the purchase of services on behalf of a third party not covered by the Act or Regulation. When the actual purchase order was prepared in April 2008, it indicated that approval for exemption was granted pursuant to section 27.1(d) of the regulation (this is an incorrect reference to the legislation, and should be 27.1(1)(d)). The Director of Purchasing told us that both exemptions were presented and discussed as options in the Shannex case and both are valid and acceptable in this context. The Deputy Minister of Supply and Services told us that the reason for the inconsistency was that the computerized purchasing system only accepts one exemption reason, even if multiple reasons are valid. We believe that the Department of Supply and Services should ensure that the reason for exemption entered into the purchasing system is consistent with the signed purchase order approval.

Conclusion

5.34 The Department of Social Development complied with the Act in terms of the process for requesting an exemption. We believe the Department of Supply and Services complied with the Act, however we noted an inconsistency in their documentation of the approval. We also believe that the Department of Supply and Services did not ensure that there was proper documentation of the reason for the exemption for the purchase of these services as required by section 45 of Regulation 94-157.

Recommendations

5.35 We recommended the Department of Supply and Services formally document the definition of “urgent situation.”

5.36 We recommended the Department of Supply and Services put in place a process to ensure that the reason for exemption entered into the purchasing system is consistent with the signed purchase order approval.

5.37 We recommended the Department of Supply and Services implement a process to ensure that departments are adequately documenting and maintaining on file the justification for exemptions for emergency or urgent situations.

Response from the Department of Supply and Services

5.38 *DSS procurement staff has a good grasp of what constitutes an emergency or an urgent situation. While in theory, a documented definition would be ideal, we believe that it would be impractical to write a definition that would cover every possible scenario. Central*

Purchasing consults with departments and assists them in evaluating each request on its own merit.

5.39 *DSS agrees that the reason for exemption entered into the purchasing system should be consistent with the signed purchase order approval and that adequate documentation should be maintained on file to justify the reasons for an exemption.*

**Response from the
Department of Social
Development**

5.40 *The Department of Social Development believes that it faithfully executed all necessary steps in the process to request an exemption to the Public Purchasing Act. The Department agrees with your office's conclusion that the need for nursing home beds in these three areas was urgent. Indeed, nursing home waiting list statistics have continued to rise in 2009 which would provide further confirmation of the urgent nature of this situation. However, the final memo could have articulated these reasons demonstrating the urgency and the proposed response thereto more specifically, and while these issues were discussed with Department of Supply and Services staff in person, we recognize that it would have been very helpful to fully articulate these reasons in the memo.*

5.41 *The Department believes that the agreement with Shannex Inc. is a fair agreement and that tendering would have both lengthened the timeframe within which the beds could be constructed, would have likely resulted in a higher daily per diem, since our experience is that companies build the cost of preparing proposals into their per diems and would have had no impact on the outcome, since Shannex Inc. is the only company with the proven track record to deliver quality care of this kind in the timeframes and at such competitive costs.*

5.42 *While not a recommendation per se for this section, one of the conclusions states that there was "no clause in the contracts to ensure that beds go to individuals on the wait list in hospitals." The Department has taken the advice of the Auditor General and since negotiated an amendment to the contract that clearly states that Shannex Inc. will take 75% of its residents from hospital at opening. The Department would not support taking a larger percentage from the hospital, as the message to the public would then become that the only way to get into a nursing home would be by going into the hospital, which would further exacerbate overcrowding in our hospitals.*

Was the process fair to all possible service providers?

5.43 The stated goal of the Central Purchasing Branch of the Department of Supply and Services implies that the public tendering process as described in the Act maximizes competition in order to achieve the best value for money while ensuring that all suppliers who wish to compete for government contracts have a fair and open opportunity to do so. Because the purchase of nursing home beds from Shannex was not tendered due to the urgency of the situation, it would not have been fair to other possible service providers.

Response from the Department of Supply and Services

5.44 *As stated previously, the large number of medically discharged patients occupying acute care hospital beds did warrant an exemption as an urgent situation. DSS had the authority and the justification to grant an exemption under the Public Purchasing Act. Whenever an exemption is granted, that removes the requirement to tender and hence removes the opportunity for other potential suppliers to bid on a contract. At that point, the issue of fairness to other suppliers is over ruled in favour of achieving the greater public good.*

How will the pilot project be evaluated?

5.45 According to the document requesting an exemption to the tendering process, the Department of Social Development wanted to enter into a pilot project with Shannex to create three aging-in-place campuses for senior citizens. The campuses would include seniors' apartments, supportive living housing and nursing home care.

5.46 Since this is a pilot project, we expected to find an explanation of how and when the success of the pilot project would be assessed. We were told that the evaluation method would be developed during the life of the contracts. At the time of our review, the evaluation method had not yet been established. We believe that the better practice would have been to have established how and when the pilot project will be assessed before signing the contract.

Conclusion

5.47 The Department of Social Development told us that they intend to put in place a process to assess and evaluate the success of this pilot project. We believe that better practice for a large contract with a new delivery model would have been to have the evaluation method determined before entering into a contract.

Recommendation

5.48 We recommended the Department of Social Development put in place a formal mechanism to assess the success of the pilot project they have entered into with Shannex.

**Response from the
Department of Social
Development**

5.49 *The Auditor General is correct that evaluation should be part of any pilot project, and at Social Development, evaluation is indeed part of any pilot project. The Department of Social Development has an Audit and Evaluation Committee with well-established practices in determining and approving evaluation work, including the practice of requiring evaluation for any pilot project undertaken by the department. When the Shannex pilot was approved, the Director of Planning, Research and Evaluation was informed that an evaluation would be required. Once other evaluation work that was already underway was completed and resources were available, the Shannex evaluation commenced. An evaluation framework is in place well before the opening of the new nursing home complexes.*

5.50 One measure of success of the Shannex initiative could be the degree to which it has relieved some of the pressure on hospital beds. The Department of Social Development could measure the number of people awaiting a nursing home bed while in a hospital in a given region immediately before and after the opening of a Shannex facility. This type of data could be published in the Department's annual report as an account of whether each of the three facilities did indeed vacate hospital beds occupied by people on the nursing home waitlist.

**Did the Department of
Social Development
perform due diligence in
assessing Shannex?**

5.51 Since the public-private partnership with Shannex is a new approach for the Province, we expected the Department of Social Development to apply due diligence when assessing Shannex prior to entering into a contract. This would ensure the effective use of taxpayers' money. We were told that the following due diligence work was carried out by departmental staff:

- Visited Shannex's properties, visiting both older and newer facilities. They met with the CEO of Shannex and two of the company's vice-presidents. They asked questions of clarification and received a presentation from Shannex staff. During several tours, they also spoke to some front-line employees and many residents.
- Reviewed copies of inspection reports, financial information, client satisfaction information and site plans.
- Spoke to senior staff at the Department of Community Services in Nova Scotia, who have contracts with Shannex, to determine their comfort level with the corporation and the quality of its services.

5.52 The actions performed, however, were not documented nor was supporting evidence conserved. We were told that documents provided by Shannex were not copied due to the proprietary nature of the information. Nonetheless, we feel the outcome of due diligence should be the subject of a formal written report to be used in conjunction with other reports and evaluations to improve the robustness of the decision making process.¹

Conclusion

5.53 Given the size of this project, the Department of Social Development should have prepared a due diligence report outlining the steps they took in assessing Shannex.

Recommendation

5.54 We recommended the Department of Social Development document its due diligence activities when assessing significant contracts.

Response from the Department of Social Development

5.55 *While a formal due diligence document was not prepared and placed on file by the Department of Social Development, the Department believes that due diligence was demonstrated by governmental staff during the decision-making process. This included review of several years worth of inspection reports of all Shannex Inc. facilities in Nova Scotia, site visits by numerous departmental staff on several different occasions of a number of Shannex Inc. Facilities which were similar in scope and size to what was being proposed to be built in New Brunswick, review of resident satisfaction surveys and in-depth discussions with government staff in Nova Scotia who had had long term dealings with the Shannex Corporation. As well, the actual contract was vetted by numerous staff in the Departments of Social Development and Justice. However, on a go-forward basis, the Department of Social Development will commence to formally documenting its due diligence activities when assessing significant contracts.*

What if this new approach doesn't work out?

5.56 This new approach in providing nursing home care also carries new risks. Specifically, we questioned what would happen if the Province was unsatisfied with the services or what would happen if there was an unforeseen external event that meant the Department of Social Development would have to step in and take over operations, as permitted in the *Nursing Homes Act*. Also, the Shannex campuses include facilities other than the nursing home

1. Due Diligence and Probity Assessment Guidelines, Queensland Government

units; does that present new risks to the Province that it does not face with traditional nursing homes?

5.57 We did not find a documented contingency plan in place to address these situations.

5.58 We also found that the Department of Social Development had not obtained a legal opinion on the authority of the Minister of Social Development and the Lieutenant-Governor in Council to take over the nursing home operations in the event of an emergency, as described in section 10(1) of the *Nursing Homes Act*. This section states that the Lieutenant-Governor in Council may appoint a trustee who will assume all property, powers, duties and liabilities of the operator of the nursing home if the Minister believes:

- the nursing home is not functioning properly;
- the operator or the nursing home has failed to meet the requirements of the Act and the regulations;
- the operator of the nursing home has violated any provision of the Act and the regulations;
- the operator has failed to comply with the terms and conditions to which the license is subject; or
- the license of a nursing home has been revoked, a renewal is refused or a license expires and is not renewed.

5.59 The Department of Social Development also needs a plan to accommodate the nursing home residents in the event of any occurrence, including the expiration of the contract, which would mean the residents would need to move out and find another facility.

Conclusion

5.60 The Department of Social Development did not carry out an adequate assessment of the risks associated with the new service delivery model or develop a plan for dealing with those additional risks.

5.61 Even though the contracts have been signed, the Department of Social Development should do a risk assessment to ensure their contingency plans address all significant risks.

Recommendation

5.62 We recommended the Department of Social Development prepare and document a risk assessment of the Shannex contract and identify any mitigating actions that should be put in place.

Response from the Department of Social Development

5.63 The Department has put its mind to risk assessment through its due diligence and other activities. However, the Department accepts the recommendation and will put such a plan in place well before the Request for Proposal process commences.

Did the Departments of Social Development and Supply and Services comply with Notice of Motion #69?

5.64 In April 2008, the Official Opposition was asking questions about the Shannex contracts. In Notice of Motion # 69, Mr. Carr made the following resolution:

That an address be presented to His Honour the Lieutenant-Governor, praying that he cause to be laid upon the table of the House all documents, agreements, correspondence or any other information stored or recorded in any format in the possession of government related to any transactions between the Government of New Brunswick and Shannex prior to April 16th 2008.

Conclusion

5.65 We reviewed the information provided in response to the Notice of Motion and compared it to the information that we obtained during our review. The material that we were provided included two documents in addition to the material provided under the Notice of Motion. In both cases, the Departments of Social Development and Supply and Services informed us, and it is our understanding, that the documents did not have to be supplied under the Notice of Motion. One was the signed Purchase Order Approval with authorized signatures dated March 31, 2008 which the Department of Supply and Services told us was "Advice to Minister", and the other was a legal opinion from the Department of Justice stating that legal concerns have been addressed in the service agreements for the 3 Shannex facilities (dated March 21, 2008). We therefore have concluded that both departments complied with the Notice of Motion.

Is the price of the nursing home beds reasonable?

5.66 Based on the information provided to us by the Department of Social Development, we found that Shannex's budget for 72 beds was higher than the budget for an existing nursing home in New Brunswick with 70 beds. On the other hand, we also found that the per diem that will be paid to Shannex is less than the per diem that will be paid to some newly constructed nursing homes.

5.67 The difference between the rates for newly constructed nursing home beds and the rates contracted with Shannex implies that there may be opportunities for the Department of Social Development to identify cost savings in the acquisition of future nursing home beds.

Conclusion

5.68 Overall, the contracted rate with Shannex appears reasonable when compared to other newly constructed homes, but we cannot say whether it is the best rate that could have been obtained because the purchase of beds was not tendered and we do not know what rate other service providers could have offered.

Other observations

5.69 The purchase order approval states that the value of the 5-year contract is \$50,584,373 (including taxes), to be paid over 4 years. We believe the value of the 5-year contract to be \$95,774,076, according to the contracts signed by the Department of Social Development. Therefore, the total amount of the purchase order approval is less than the minimum amount that will be paid under the contracts.

5.70 The contracts contain a renewal clause that could allow the agreement to extend an additional 3 years, with additional costs to be negotiated at that time. At a minimum (if we use the current rate as part of our calculation), a 3-year contract renewal would be worth an additional \$57.1 million.

5.71 The value of the purchase order was \$50,584,373.16 US dollars. When we inquired as to why the purchase order was in US dollars, we were told that this was a system error. After we brought this to the attention of the Department of Supply and Services, a zero-dollar purchase order amendment was prepared in March 2009 to indicate the value was in Canadian currency.

Recommendation

5.72 We recommended the Department of Social Development start planning a replacement tender in year three of the current contract.

Response from the Department of Social Development

5.73 *The Department of Social Development and the Department of Supply and Services have already commenced discussions regarding a replacement tender which will indeed be issued in year three of the current contract.*

5.74 *While not a recommendation per se for this section, this section notes a discrepancy in the purchase order amount and the*

expected cost to Government for the period of the contract. The purchase order amount varies from what the Office of the Auditor General calculates for two reasons 1) the purchase order was required as proof of intent to pay when the contract was signed and is automatically set for a five-year period from the date it is generated, even though the department would not be paying anything to Shannex Inc. in the first year. The department was always aware that it would require a purchase order extension for the additional two years of operations of the contract. At the same time, Social Development's costing was calculated at total costs less the anticipated client contribution, which at the time of the contract was an average of \$41.28 per day, which should account for the differential in funding.

Recommendation

5.75 We recommended the Department of Social Development put in place a plan for how residents would be accommodated through any future move that could be required at the expiration of the contract term.

**Response from the
Department of Social
Development**

5.76 Based on its decades of experience in working with nursing homes to implement, for a variety of reasons, both large and small scale patient transfers, the Department will put such a contingency plan in place as it develops its risk assessment plan referenced above.

Recommendation

5.77 We recommended the Department of Supply and Services ensure that all purchase orders issued properly reflect the value of the services purchased, and in the correct currency.

**Response from the
Department of Supply and
Services**

5.78 DSS issues over 5,800 purchase orders per year. While it would be ideal to eliminate all possibilities of errors, sometimes mistakes are made. Section 23(5) of the Regulation to the Public Purchasing Act provides that the Minister can make amendments to correct errors or oversights. The Department will review its processes to ensure such errors are minimized.

5.79 The value that appears on the Purchase Order is based on information provided by the client department to DSS. If it is later determined that the actual expenditure will be higher, then an amendment to the Purchase Order amount can be made.

Overall conclusion

5.80 We agree that there was an urgent need for nursing home beds. We believe the Department of Social Development did not fully assess the risks of entering into a new service delivery model for acquiring nursing home beds, they also did not adequately document their assessment of the new delivery model. We would also have

preferred the Department to have established a method for evaluating the pilot project prior to signing the contract.

5.81 We believe the Department of Supply and Services needs to have a formal and documented role in ensuring that departments have properly justified their reason for requesting an exemption for an emergency or urgent situation. We also believe the Department of Supply and Services needs to take steps to ensure purchase orders are issued in the right currency and that reasons for exemptions entered into the purchasing system are supported by appropriate approvals.

5.82 It appears to us that the rates to be paid under these contracts is reasonable, however, the Department of Social Development needs to start its planning for the expiration and possible renewal of these contracts well before their end dates.



Chapter 6

Follow up on Prior Years’ Recommendations

Contents

Background	139
Scope	139
Results in brief	142
Comments on recommendations from 2005	142
Comments on recommendations from 2006	148
General comments on the implementation of recommendations	149



Follow up on Prior Years' Recommendations

Background

6.1 We have a strategic goal that departments and agencies accept and implement our recommendations. Consequently, we track both the number of recommendations accepted and the number of recommendations implemented. This chapter reports on those two key performance indicators.

6.2 This chapter promotes accountability by giving MLAs and the general public information about how responsive the government has been to our recommendations. We think it is important that MLAs and the public see if the government is making progress with our recommendations; recommendations that were significant enough to have been brought to the attention of the Legislative Assembly in previous years.

Scope

6.3 Our practice is to track the status of our recommendations for four years after they first appear in the Report of the Auditor General, starting in the second year after the original Report. In other words, in this Report for the year ended 31 March 2009, we are tracking progress on recommendations from 2005, 2006 and 2007.

6.4 To prepare this chapter, we request written updates on progress from the respective departments and agencies. This year we changed our process slightly. In addition to any comments they might normally provide, we asked departments and agencies to "self-report" the status of each recommendation. That is, we asked for each recommendation that the departments and agencies simply check the one appropriate box:

- Fully Implemented
- Not Implemented

6.5 We added these two “self-report” boxes to attempt to clarify our understanding of the departments’ responses. In the past, we have found cases where a department or agency provides us a fairly lengthy response to a recommendation, but it has not been completely clear to us whether the response is actually saying the recommendation has been implemented or not.

6.6 We mailed these requests in June 2009. We received all the updates we requested, and carried out our review during the Fall of 2009.

6.7 Our follow-up work does not involve further auditing of the program that was the subject of our original audit. Rather, we carry out enough procedures on the updates to allow us to conclude the information is plausible in the circumstances. In some cases we request additional documentation to test the accuracy of the progress updates departments and agencies have sent to us. If a department or agency reports that it has implemented a recommendation, we normally do some checking to see if this is the case.

6.8 In carrying out this checking, we had the same scope restriction that we reported in 2008. The Department of Public Safety once again refused to show us a legal opinion pertinent to one of our original recommendations.

6.9 Exhibit 6.1 gives an overview of the status of recommendations by department and agency. Exhibit 6.2 shows the results organized by year of the original audit.

6.10 A good deal of the coverage in this chapter is on the recommendations from 2005. This is because these recommendations have reached the end of the four year follow-up cycle. We are providing the Members of the Legislative Assembly and the general public one last look at those recommendations which the government has not adopted. Following our comments on recommendations from 2005, we do have comments on a couple of recommendations of note from 2006.

Exhibit 6.1 Status of recommendations

Department	Audit area	Year	Recommendations					
			Total	Disagreed	Implemented	Partially implemented	Agreed/Not implemented	No longer applicable
Business New Brunswick	Community Economic Development Agencies	2006	5	0	4	0	1	0
Education	Facilities Maintenance	2005	22	2	9	5	6	0
Health	Prescription Drug Program	2005	8	0	2	0	6	0
	Health Levy	2006	5	0	3	1	1	0
	Program Evaluation	2007	8	0	0	0	8	0
Justice	Pensions Benefit Act	2006	20	4	4	6	6	0
	NB CUDIC	2007	12	1	3	1	7	0
Natural Resources	Tracking System for Wood Harvested from Private Woodlots	2006	12	0	6	3	3	0
	Wildlife Trust Fund	2007	4	1	1	0	2	0
NBIMC / Finance	Governance	2006	14	1	5	2	6	0
NB Power / Energy / Finance	Governance	2005	22	1	12	5	4	0
Post Secondary Education, Training and Labour	Private Occupational Training Act	2007	23	5	5	3	10	0
Public Safety	NB's Emergency 9-1-1 Service	2006	9	0	3	2	4	0
Service New Brunswick	Property Assessment for Taxation Purposes	2005	16	1	10	4	1	0
Social Development	Special Care Homes	2005	21	0	11	1	9	0
Total			201	16	78	33	74	0

Exhibit 6.2 Status of recommendations by year

Year	Recommendations					
	Total	No longer applicable	Implemented	Partially implemented	Agreed/Not implemented	Disagreed
2005	89	0	44	15	26	4
2006	65	0	25	14	21	5
2007	47	0	9	4	27	7
Total	201	0	78	33	74	16

Results in brief

Comments on recommendations from 2005

6.11 Exhibit 6.1 shows departments and agencies had implemented 78 (about 39%) of our recommendations from 2005, 2006 and 2007 by the time we drafted our 2009 Report. We rated another 33 (about 16%) as partially implemented. More than half of our recommendations remain unimplemented after four years, the limit of our tracking.

6.12 45, or 51% of the 89 recommendations we made in our 2005 Report have not been fully implemented by the government. Of these 45 recommendations, 4 are "disagreed with recommendations", 26 are "not implemented" and 15 are "partially implemented".

6.13 Exhibit 6.3 shows all of the 45 recommendations from 2005 that the government has not fully implemented and their current status. Their current status appears under the column titled "our assessment after four years". The term "partial" in this column means we have judged the recommendation as partially implemented. The term "agree" means we have determined government has not made progress with the recommendation, but neither has it disagreed with it in the responses of the last four years.

6.14 These 2005 recommendations have reached the end of the four year follow-up cycle. They are in the areas of:

- NB Power Governance ;
- Social Development – Special Care Homes;
- Education – Facilities Maintenance;
- Service New Brunswick – Property Assessment for Taxation Purposes; and
- Health – Prescription Drug Program.

6.15 We encourage Members of the Legislative Assembly to look at these 2005 recommendations which the government has not implemented. Perhaps upcoming meetings of the Public Accounts Committee and the Crown Corporations Committee would give an opportunity for Members to pursue these matters in some detail.

6.16 Immediately following Exhibit 6.3, we provide some additional commentary on some of the recommendations from 2005 audits.

Exhibit 6.3 Recommendations made in 2005 that were not fully implemented

Department	Audit	Recommendations made in 2005 that were not fully implemented	Our assessment after 4 years
Service New Brunswick	Property Assessments for Taxation Purposes	We recommended SNB exercise their full authority under the Assessment Act to obtain all relevant information required to properly assess all properties.	Agree
		We recommended SNB eliminate inequity in assessments of superior homes, waterfront properties, apartment buildings, commercial, and industrial properties.	Partial
		We recommended SNB ensure its sales inspection standards are met.	Partial
		We recommended SNB develop an audit plan for the Quality Control function.	Partial
		We recommended SNB disclose in its annual report the nature of its accountability relationships with its governing authorities.	Partial
		We recommended SNB disclose in its annual report operating results for each line of business.	Disagree
Education	Facilities Maintenance	We recommended the Department of Education establish standard timelines for completion of repairs of identified deficiencies.	Agree
		We recommended the Department of Education monitor the degree of compliance with legislation, results of inspections, overall building condition, and the extent of unfunded repairs.	Partial
		We recommended the Department of Education ensure appropriate province-wide policy exists to protect assets and facility occupants. Such policy should detail specific actions and the level of subsequent reporting required.	Agree
		We recommended the Department of Education ensure DEC's adopt adequate playground inspection practices. This would include requirements for meeting CSA requirements regarding the frequency of inspections and documentation of findings and remedial action taken.	Partial
		We recommended the Department of Education ensure all inspection results are kept for review at head office.	Partial
		We recommended the Department of Education develop appropriate follow-up procedures to ensure the timely completion of needed repairs identified by facilities inspection processes. Further, results of follow-up procedures should be well documented.	Partial
		We recommended the Department of Education report funding shortfalls and associated risks to the decision makers and the public.	Partial
		We recommended the Department of Education allocate capital repair dollars to districts on a priority basis which considers the risk to safety and health of building occupants.	Disagree
		We recommended the Department of Education ensure necessary minor repairs are addressed in a timely fashion.	Disagree
		We recommended the Department of Education develop, document and communicate goals for facilities maintenance.	Agree
		We recommended the Department of Education develop objectives relating to the maintenance of facilities that are linked to goals. These objectives should be documented and communicated to all affected parties.	Agree

Department	Audit	Recommendations made in 2005 that were not fully implemented	Our assessment after 4 years
Education	Facilities Maintenance	We recommended the Department of Education ensure its annual report include: <ul style="list-style-type: none"> • a clear account of goals and objectives relating to facilities maintenance; and • disclosure on how well the Department has done in achieving its plans relating to facilities maintenance. 	Agree
		We recommended the Department of Education annually advise government of: <ul style="list-style-type: none"> • the estimated level of expenditures necessary to appropriately maintain school facilities; and • the major repairs that have been deferred because of limited funding and the projected risks associated with deferring the major repairs. 	Agree
Social Development	Special Care Homes	The Department should comply with the Regulation and ensure all regulatory requirements are met prior to issuing a license to a special care home or a community residence.	Agree
		The Department should determine why licenses are not being renewed prior to their expiry dates and implement corrective actions to ensure their timely renewal.	Agree
		The Department should ensure licensing procedures are followed. If procedures are no longer appropriate, they should be changed.	Agree
		The Department should review the legislation for special care homes and community residences and initiate amendments as appropriate. In particular, the inclusion of requirements for an emergency plan and public posting of the license should be considered.	Agree
		The Department should verify operators' compliance with all of the standards by performing complete inspections at special care homes and community residences.	Partial
		The Department should implement a formalized risk management approach for prioritizing inspections of special care homes and community residences.	Agree
		The Department should develop quality control practices to ensure the policies and procedures are followed.	Agree
		The Department should take immediate corrective action to comply with the legislation. The corrective action may require changes to the practices, to the legislation or to both.	Agree
		The Department should develop and implement quality control practices to ensure that policies and procedures are followed consistently in the regional offices.	Agree
		To provide better accountability to the public, the Department should report publicly, in its annual report, on the performance of the program for licensing and inspecting special care homes and community residences.	Agree

Department	Audit	Recommendations made in 2005 that were not fully implemented	Our assessment after 4 years
Health	Prescription Drug Program	Once objectives have been established, we recommended the Department ensure the information collected is adequate to measure the performance with regard to the objectives.	Agree
		We also recommended the Department monitor data and conduct analysis on a regular basis to ensure that problems and issues are identified.	Agree
		We recommended the Department identify the non-financial aspects of the Prescription Drug Program that affect performance, and accordingly establish standards to regularly monitor and evaluate the program's performance, and take corrective action as required.	Agree
		We recommended the Department ensure the information required to evaluate the goals/objectives of the program is available.	Agree
		We recommended the Department utilize the data it currently has to its fullest potential.	Agree
		We recommended the Department comply with the requirements of the annual report policy with respect to the content concerning the Prescription Drug Program.	Agree
NB Power / Energy / Finance	Governance	We recommended the Executive Council Office develop and document a policy that clearly defines the process to be followed in appointing directors to the boards of all provincial Crown agencies. This policy should be based on the process utilized to appoint the new NB Power board.	Partial
		We recommended the policy include the requirement for thorough documentation of information and analyses supporting the evaluation, recommendation and appointment of candidates.	Agree
		We recommended clearly documented mandates, missions, and objectives for all corporations in the NB Power Group be reviewed and agreed to by the Province, as shareholder, and the board of NB Power. This could be done as part of the sign-off of a shareholder's letter of expectations, as discussed later in this chapter.	Partial
		We recommended the Province give the board of directors of NB Power full responsibility for approving the hiring and firing of the NB Power CEO.	Disagree
		We recommended the Province, in consultation with the NB Power board of directors, develop, and update annually, a shareholder's letter of expectations that, as a minimum: <ul style="list-style-type: none"> • Identifies one official shareholder representative to provide direction to NB Power on behalf of the shareholder (i.e. Department of Energy, NBEFC, or another organization). • Provides clearly defined shareholder performance expectations including targets that the Province will use in evaluating corporate performance. • Provides a clear indication to the NB Power board of directors as to when it needs to consult with the shareholder representative for direction prior to making a decision on a significant initiative. This should be consistent with the process to the extent it is already documented in existing shareholder agreements. • Documents clearly-stated mandates, missions and objectives for all corporations in the NB Power group. • Establishes performance reporting the shareholder needs from NB Power to evaluate corporate performance. • Clarifies other aspects of the relationship between the shareholder and NB Power as considered necessary (e.g. relative roles and responsibilities of major players in the governance of NB Power). 	Agree

Department	Audit	Recommendations made in 2005 that were not fully implemented	Our assessment after 4 years
NB Power / Energy / Finance	Governance	The document should be signed by both the shareholder representative and the chair of the NB Power board of directors to signify their understanding and agreement. The British Columbia document discussed above could be used as a model.	Agree
		We recommended the NB Power board develop a policy covering external reporting by NB Power. That policy should be based on the provincial annual report policy.	Agree
		We recommended a summary of the annual environmental reporting by NB Power pursuant to its involvement in the Environmental Commitment and Responsibility Program of the Canadian Electricity Association be included as part of the corporate annual report.	Partial
		We recommended the official shareholder representative consider requesting that the Electricity Act be amended to require tabling of the corporate financial statements at the Legislative Assembly within three months of the end of the fiscal year.	Partial
		We recommended that, as part of the board's internal and external reporting policies, there be a requirement for some form of assurance from management or others relating to non-financial performance information presented.	Partial

NB Power governance

6.17 In 2005 we looked at the governance structures and processes established for NB Power to see if they set a framework for effective governance. The audit involved four government organizations: NB Power, the Department of Energy, the Department of Finance and the New Brunswick Electric Finance Corporation.

6.18 We made a total of 22 recommendations. To date, twelve of those recommendations have been fully implemented and an additional five have been partially implemented. All recommendations directed to NB Power have been fully or partially implemented with one exception. In that case, implementation of the recommended reporting enhancements is close to being completed.

6.19 Other recommendations that were not implemented primarily relate to the lack of a provincially-developed accountability framework that would allow the Province to set performance expectations for NB Power and monitor its actual performance. Key aspects of an accountability framework have been in development within the Department of Energy for the past couple of years. However, as the Department of Energy did not provide us with an update for 2009, we have assumed that the related recommendations have not yet been implemented.

Department of Social Development – special care homes

6.20 This audit made 21 recommendations aimed at improving the Department's licensing and inspection practices for special care homes and community residences, and the related legislation. The Department of Social Development (formerly the Department of Family and Community Services) implemented 11 of our 21

recommendations and partially implemented another one. Recommendations that have yet to be implemented require legislative amendments, quality control measures and, as in the case of many government programs, improved performance reporting.

*Department of Education –
facilities maintenance*

6.21 This audit reviewed school facilities (including buildings and surrounding grounds) to ensure that they are appropriately maintained. As a result of our work, we made 22 recommendations. The Department implemented 9 of our recommendations and partially implemented an additional 5. Recommendations that were not implemented addressed standard timelines for completing repairs, policies to protect assets and facility occupants, and reporting on the effectiveness of programs for maintenance of school facilities.

*Service New Brunswick –
property assessment for
taxation purposes*

6.22 In 2005 we carried out an audit at Service New Brunswick of property assessment for taxation purposes. We made a total of 16 recommendations, of which 10 have been implemented. Our final recommendation in this audit was that **SNB disclose in its annual report operating results for each line of business.**

6.23 In 2005 SNB responded:

The Corporation follows generally accepted accounting principles (GAAP). As noted in the report, the requirements of GAAP for segmented reporting do not apply to SNB. While the information is available internally and shared from time to time with relevant stakeholders, the cost of providing such breakdown in audited financial statements would far exceed its value to general readers.

6.24 After continuing to disagree with this recommendation in 2007 and 2008, in 2009 SNB responded:

This recommendation is under consideration at this time.

*Department of Health –
prescription drug program*

6.25 In 2003, legislative auditors from a number of jurisdictions across Canada decided to conduct audits of drug programs in their jurisdictions. The prescription drug program audit discussed the results of our participation in this joint effort.

6.26 We looked at three areas: program management; drug selection and cost; and reporting to the Legislative Assembly. We made a total of eight recommendations. The Department has implemented two of our recommendations. The remaining

**Comments on
recommendations
from 2006****Comments on
recommendations from 2006
audit of NBIMC governance**

recommendations that were not implemented addressed weaknesses in monitoring and performance reporting. The Department is in the very preliminary stages of developing an evaluation framework for departmental programs that, if implemented, may provide a means of addressing these weaknesses.

6.27 This audit dealt to a large degree with governance practices of the NB Investment Management Corporation and we addressed most of our recommendations to NBIMC board and management. We did, however, have a number of recommendations that we addressed to the Department of Finance.

6.28 When we wrote the Department of Finance with our original report in 2006, we stated,

While we invite you to provide any comments you have that you would like included in our public report, we particularly would like to draw your attention to the following sections of the report

- Pages 8-9 Strategic Plan
- Pages 10 – 11 Deputy Minister of Finance – ex-officio board member
- Pages 15-17 Letter of expectations
- Pages 24-25 Continuity of board membership
- Page 28 Revisiting the role of NBIMC
- Page 29 Reviewing and updating the NBIMC Act

6.29 The Department of Finance declined our invitation and did not choose to respond to our original 2006 report. Further, it did not respond to our written enquiries in 2007 and again in 2008.

6.30 The Department did, however, provide a response in 2009, and indicated that “departmental staff are currently in the process of engaging a third party consultant to, among other things, review the roles of NBIMC and the Department of Finance in the governance and administration of the pension plans and funds. As part of the consultant’s terms of reference they will analyze rationalizing roles such as trusteeship, investment counseling and investment of pension assets.”

*Comments on
recommendations from 2006
re NB's Emergency 9-1-1
service*

6.31 In this work in the Department of Public Safety we recommended that **the Department make a clear public statement on their intentions for the regionalization of fire dispatch and ensure that they have legislated authority to perform their intentions.**

6.32 As we reported last year, the Department told us that it has a legal opinion stating that it has legislated authority to regionalize fire dispatch. However, it continues to refuse to provide us with the opinion.

6.33 Our recommendations are intended to improve government programs. We undertake our annual follow-up of our recommendations to determine if the changes we identified are being put in place. We do not have the resources to do extensive investigation into the extent of departmental implementation. We hope that the Public Accounts and Crown Corporations Committees will use this chapter to hold government accountable for implementing our recommendations.

6.34 Exhibit 6.4 reports government's progress (or lack thereof) in implementing our recommendations over the past number of years.

**General comments on
the implementation of
recommendations**

Exhibit 6.4 Implementation of recommendations

Year	Number of Recommendations	Recommendations Implemented Within		
		Two Years	Three Years	Four Years
1999	99	35%	42%	42%
2000	90	26%	41%	49%
2001	187	53%	64%	72%
2002	147	39%	58%	63%
2003	124	31%	36%	42%
2004	110	31%	38%	49%
2005	89	27%	38%	49%
2006	65	22%	38%	-
2007	47	19%	-	-
Total	958	-	-	-

6.35 Exhibit 6.4 shows a couple of disturbing trends. Less than one in five of our recommendations made in 2007 have been implemented two years later; the downward trend is continuing. And

more than half of our recommendations remain unimplemented after four years, the limit of our tracking.

Appendix

Contents

Summary of significant audits conducted in departments and Crown agencies over the past ten years	153
--	-----

Summary of Significant Audits Conducted in Departments and Crown Agencies over the Past Ten Years

The following is a list of value-for-money audits reported in a separate chapter of our annual Reports over the last ten years, organized by department and agency. The year of reporting is in brackets following the subject of the audit. The list is organized using the current name of the department or agency, even though in some cases the audit was conducted prior to a government reorganization.

Department of Agriculture and Aquaculture

Salmon Aquaculture (2004)

This chapter assesses whether Province of New Brunswick programs ensure that New Brunswick salmon cage culture operations are economically, environmentally, and socially sustainable.

Review of Legislation (2000)

This chapter examines how well the Department is meeting its administrative responsibilities pertaining to legislation it has been assigned, and whether the results are being adequately measured and reported to the Legislative Assembly.

Department of Business New Brunswick

New Brunswick Innovation Foundation (2009)

This chapter examines whether governance structures and practices established by Business New Brunswick in connection with the delivery of innovation funding through the New Brunswick Innovation Foundation ensure accountability and protection of the public interest.

Department of Education

Provincial Testing of Students – Anglophone Sector (2009)

This chapter assesses the Department's strategic direction for its provincial testing of students in the Anglophone sector. It also assesses the Department's process of administering its provincial testing of students in the Anglophone sector.

Facilities Maintenance (2005)

This chapter examines whether the Minister of Education has adequate systems and practices in place to ensure that school facilities are appropriately maintained.

Pupil Transportation (2001)

This chapter examines the systems and practices in place in the Department of Education for the safe transportation of pupils to and from their schools.

Department of Environment

Environmental Trust Fund (2009)

This chapter examines whether the purpose of the Environmental Trust Fund is clearly established, and whether the Fund is measuring and reporting the achievement of its goals and objectives. It also examines whether the Fund is operating as intended with respect to grants.

Environmental Impact Assessment (2008)

This chapter examines whether the Department is carrying out its key roles and responsibilities under the NB Environmental Impact Assessment Regulation and related departmental guidelines with due regard for economy, efficiency and effectiveness. It also identifies key risks associated with the provincial EIA process and determines the extent to which those risks are being managed.

Beverage Containers Program (2004)

This chapter examines whether the Department has established satisfactory procedures to measure and report on whether the Beverage Containers Program is achieving its intended results. It also reports on the progress the Department has made in implementing the recommendations and responding to the findings of our 1994 report on the Beverage Containers Program.

Environmental Inspections (2002)

This chapter examines the inspection process established by the Department to monitor and report compliance with environmental legislation.

Domestic Well Water Quality (2000)

A reliable supply of safe drinking water is important to everyone. Approximately 40% of New Brunswickers living in small towns and rural areas rely on domestic wells as their primary source of water. Two regulations under the *Clean Water Act* that contribute to the prevention of drinking water problems for individuals on newly drilled or dug domestic wells are the *Water Well Regulation* and the *Potable Water Regulation*. This chapter examines the performance of the Departments of the Environment and Local Government and Health and Wellness in ensuring compliance with these regulations as they relate to private wells.

Department of Finance

Tax Expenditures (2003)

This chapter examines and assesses the processes of approving, monitoring, evaluating and reporting provincial tax expenditure programs.

Pension Plan Governance (2002)

This chapter examines whether the governors of two provincially sponsored pension plans have established satisfactory procedures to measure and report on the effectiveness of the plans' asset management activities.

Early Retirement Program (2001)

This chapter examines the process followed by government to reach the decision to offer a voluntary early retirement program to its employees.

Pension Plan Governance (2000)

This chapter examines the governance structure of four provincially-sponsored pension plans.

Department of Health**Program Evaluation (2007)**

This chapter examines whether adequate systems and practices have been established to regularly evaluate programs funded by the Department of Health.

Health Levy (2006)

This chapter explains what the health levy is for, and summarizes the issues we identified related to the health levy process.

Prescription Drug Program (2005)

This chapter examines whether the Department has adequate procedures in place to manage the performance of the Prescription Drug Program, and whether there is adequate reporting on the Prescription Drug Program's performance. It also examines whether the Department has adequate procedures in place to ensure that the drug assessment process for formulary listing and the amount paid for drugs and pharmacy services are managed with due regard for cost effectiveness.

Accountability of Psychiatric Hospitals and Psychiatric Units (2003)

This chapter assesses whether the Department has appropriate accountability processes in place for the operations of the psychiatric hospitals and psychiatric units under the direction of the Regional Health Authorities.

Client Service Delivery System (2002)

This chapter examines why the development of the Client Service Delivery System, which was approved in 1995 for \$4.5 million and was to be operational in three years, is costing substantially more and taking much longer than anticipated. It also examines whether there has been any non-compliance with contractual arrangements, government policy or provincial legislation related to the higher costs and longer completion time.

Prescription Drug Program (2001)

This chapter examines the government plan to provide drug benefits to people who receive income assistance and those who have drug expenses for which they do not have the resources to pay. Our objective was to determine whether the Departments have appropriate systems and practices in place to ensure that each person who is eligible for benefits is offered the program, and that the plan provides services only to those people who qualify.

Domestic Well Water Quality (2000)

A reliable supply of safe drinking water is important to everyone. Approximately 40% of New Brunswickers living in small towns and rural areas rely on domestic wells as their primary source of water. Two regulations under the *Clean Water Act* that contribute to the prevention of drinking water problems for individuals on newly drilled or dug domestic wells are the *Water Well Regulation* and the *Potable Water Regulation*. This chapter examines the performance of the Departments of the Environment and Local Government and Health and Wellness in ensuring compliance with these regulations as they relate to private wells.

Department of Justice and Consumer Affairs

Superintendent of Credit Unions (2008)

This chapter examines whether the Superintendent of Credit Unions is fulfilling his duties and responsibilities to oversee the financial stability and solvency of credit unions and caisses populaires for the protection of New Brunswick depositors.

Pension Benefits Act (2006)

This chapter examines the protections offered by the *Pension Benefits Act* to active and former pension plan members, and the nature of the operations of the Office of the Superintendent of Pensions.

Health Levy (2006)

This chapter explains what the health levy is for, and summarizes the issues we identified related to the health levy process.

Department of Natural Resources

Timber Royalties (2008)

This chapter describes timber royalties and the processes and requirements surrounding them. It also examines whether the Department is complying with its legislated requirements.

Wildlife Trust Fund (2007)

This chapter reports the results of an audit of a sample of grants issued by the fund and our testing of the conservation revenue fee.

Tracking System for Wood Harvested from Private Woodlots (2006)

This chapter examines whether the Department maintains appropriate processes to ensure the tracking system for primary forest products harvested from private woodlots is operating as required by the *Transportation of Primary Forest Products Act*. It also examines whether the Department uses the information provided by the wood tracking system in assessing and reporting publicly on the sustainability of the private wood supply in New Brunswick.

Crown Lands Management (2001)

This chapter examines the Minister's responsibilities for Crown lands, and looks at how well the Department is doing in measuring and reporting on the effectiveness of its Crown lands programs.

Private Forest Lands (2000)

This chapter examines the government's role in encouraging the management of private forest lands as the primary source of timber for wood processing facilities in the Province.

Office of Human Resources**Absenteeism Management (2003)**

This chapter examines whether government has systems and practices in place to effectively manage employee absenteeism in the Civil Service.

Department of Post-Secondary Education, Training and Labour**Adult Literacy Services (2008)**

This chapter examines the Department's strategic direction, control procedures, and performance measurement and reporting for its adult literacy support.

Private Occupational Training Act (2007)

This chapter examines whether the Department, and the New Brunswick Private Occupational Training Corporation, are fulfilling their mandate to provide effective consumer protection to students of private occupational training organizations in New Brunswick.

Employment Development Programs (2002)

This chapter examines the management of economic development programs, and whether there are adequate procedures in place to measure and report on program effectiveness.

Department of Public Safety

Office of the Fire Marshal (2002)

This chapter examines whether the Office of the Fire Marshal is adequately carrying out the provisions of the *Fire Prevention Act*, and whether it has appropriate human resource systems and practices in place to sufficiently deliver provincial fire prevention and protection programs.

High Risk Drivers (2001)

This chapter examines whether the Department has a system in place to identify and respond appropriately to high-risk drivers of private passenger vehicles. It also looks at one specific class of high-risk driver – the student driver.

Department of Social Development

Review of Nursing Home Contract with Shannex inc. (2009)

This chapter examines various questions surrounding the contract with Shannex Inc. to supply nursing home beds.

Special Care Homes and Community Residences (2005)

This chapter examines whether the Department has appropriate practices to ensure compliance with the Province's legislation and standards for special care homes and community residences.

Nursing Home Services (2004)

This chapter examines whether the Department has appropriate practices to ensure that licensed nursing homes are complying with the Province's legislation for nursing homes, and that the Province's legislation and departmental policies for nursing homes are reviewed and amended on a regular basis.

Child Day Care Facilities (2003)

This chapter examines whether the Department has appropriate policies and practices to ensure compliance with the Province's legislation and standards for child day care facilities.

Prescription Drug Program (2001)

This chapter examines the government plan to provide drug benefits to people who receive income assistance and those who have drug expenses for which they do not have the resources to pay. Our objective was to determine whether the Departments have appropriate systems and practices in place to ensure that each person who is eligible for benefits is offered the program, and that the plan provides services only to those people who qualify.

Department of Supply and Services

Review of Nursing Home Contract with Shannex Inc. (2009)

This chapter examines various questions surrounding the contract with Shannex Inc. to supply nursing home beds.

Management of Insurable Risks to Public Works Buildings (2003)

This chapter examines how the Department manages significant insurable risks for the public works buildings it is responsible for.

Cellular Phones (2002)

This chapter examines whether the government has an adequate system in place to administer the acquisition and use of cell phones.

Provincial Archives of New Brunswick (2001)

This chapter examines the work of the Provincial Archives of New Brunswick. It considers their role in the assessment and preservation of archival records.

Purchasing (2001)

This chapter examines whether the Minister is fulfilling his responsibilities under the *Public Purchasing Act* and Regulation.

Contracts for IT Professionals (2001)

This chapter presents the results of an examination of forty contracts from six departments for the services of various Information Technology professionals.

Land Management Fund (2000)

The Land Management Fund buys, manages and sells land on behalf of the government. This chapter examines whether the Fund is achieving the purposes for which it was established. This chapter also examines compliance with the government-wide policy on the disposal of real property.

Department of Transportation

Vehicle Management Agency (2002)

This chapter examines whether the Vehicle Management Agency is providing repair and maintenance services for government cars, executive vehicles and light trucks in a manner which minimizes costs and maximizes efficiency. It also examines whether the Agency has adequate systems and practices in place to monitor and control the usage of fuel for government cars and light trucks.

Engineering Consulting and Road Construction Materials (2000)

This chapter examines the Department's procedures for obtaining engineering consulting services and managing its inventories of road construction materials. It also examines the progress made by the Department in implementing End Results Specifications as a guarantee of road construction quality.

Government-wide audits

Review of Departmental Annual Reports (2008)

Our primary objective for this project was to determine the degree to which departmental annual reports and our government's reporting on performance could be improved by applying state-of-the-art principles. Our secondary objective was to determine what enhancements might be recommended for the Province's annual report policy.

Program Evaluation in Government Departments (2004)

Our objective for this project was to determine the approach to program evaluation employed by provincial departments.

Crown agency audits

Crown Agency Governance (2003)

This chapter summarizes the results of our governance reviews over the past five years, reviews practices in other jurisdictions, and makes major overall recommendations on steps the Province can take to improve Crown agency governance.

New Brunswick Credit Union Deposit Insurance Corporation (2007)

This chapter examines whether the New Brunswick Credit Union Deposit Insurance Corporation has adequate structures, processes and procedures in place to fulfill its obligation to protect the deposits of members of credit unions and caisses populaires in New Brunswick.

New Brunswick Investment Management Corporation

Investment Performance and Cost Analysis (2008)

This chapter looks at some indicators of the New Brunswick Investment Management Corporation's investment performance, and provides an analysis of the costs of the organization.

Governance (2006)

This chapter examines whether current governance structures and processes established for the New Brunswick Investment Management Corporation set a framework for effective governance.

NB Power

Governance (2005)

This chapter examines whether the current governance structures and processes established for NB Power set a framework for effective governance.

Regional Development Corporation

Provincially Funded Programs and Projects (2004)

This chapter examines whether the Regional Development Corporation has satisfactory procedures in place to measure and report on the effectiveness of the provincially funded programs and projects it administers.

Service New Brunswick

Property Assessment for Taxation Purposes (2005)

This chapter examines whether Service New Brunswick complies with the *Assessment Act* by assessing real property at "real and true value".

NB Agriexport Inc. (2000)

This chapter highlights the results of a special review of the operations and accountability of NB Agriexport Inc., carried out at the request of the Crown Corporations Committee.

Regional Health Authorities (2000)

This chapter summarizes the Auditor General's observations and recommendations as a result of assisting the Crown Corporations Committee in its initial hearings with regional hospital corporations.





RAPPORT DU

**vérificateur général
du Nouveau-Brunswick**

volume 3

2009





RAPPORT DU

**vérificateur général
du Nouveau-Brunswick**

volume 3

2009

Publié par :
Le Bureau du vérificateur général
Province du Nouveau-Brunswick

mars 2010

ISSN 0382-1420



Président de l'Assemblée législative
Province du Nouveau-Brunswick

Monsieur le président,

Conformément au paragraphe 13(1) de la *Loi sur le vérificateur général*, j'ai l'honneur de soumettre le volume 3 de mon rapport de 2009 à l'Assemblée législative.

Veuillez agréer, Monsieur le président, l'expression de mes sentiments respectueux.

Le vérificateur général,

Michael Ferguson, CA

Fredericton (N.-B.)

mars 2010

Table des matières

Chapitre 1 - Commentaire d'introduction

Aperçu	3
Remerciements	4

Chapitre 2 - Ministère de l'Éducation - L'évaluation provinciale des élèves du secteur anglophone

Principaux points	7
Introduction et renseignements généraux	13
Objectif 1 - Orientation stratégique pour l'évaluation provinciale des élèves	20
Objectif 2 - Processus pour administrer les examens provinciaux aux élèves	26
Conclusion	47
Annexe - Recommandations	50

Chapitre 3 - Ministère de l'Environnement - Le Fonds en fiducie pour l'Environnement

Contexte	55
Étendue	61
Résumé des résultats	62
Objet du Fonds	62
Versement des subventions	65
Rapports sur le rendement	73
Conclusions globales	74

Chapitre 4 - Ministère d'Entreprises Nouveau-Brunswick - La Fondation de l'innovation du Nouveau-Brunswick

Introduction	79
Contexte	80
Étendue	83
Résumé des résultats	84
Distribution des fonds d'innovation provinciaux par la FINB.	89
Stratégie provinciale de l'innovation	96
Rôles et responsabilités	99
Surveillance	106
Code de conduite	112
Vérification et évaluation	114
Rapports sur l'efficacité	117

Table des matières - suite

Chapitre 5 - Ministère du Développement social et ministère de l'Approvisionnement et des services - Examen du contrat sur les foyers de soins conclu avec Shannex Inc.

Contexte	125
Notre approche et nos constatations	127

Chapitre 6 - Suivi des recommandations d'exercices antérieurs

Contexte	149
Étendue	149
Résumé des résultats	152
Observations sur les recommandations de 2005	152
Observations sur les recommandations de 2006	159
Observations générales sur la mise en œuvre des recommandations	160

Annexe

Résumé des vérifications importantes réalisées dans les ministères et les organismes de la Couronne depuis dix ans	165
---	-----

Chapitre 1

Commentaire d'introduction

Contenu

Aperçu	3
Remerciements	4



Commentaire d'introduction

Aperçu

1.1 Dans ce volume de notre rapport de 2009, nous faisons rapport sur quatre projets : notre vérification de l'évaluation provinciale des élèves du secteur de l'éducation anglophone, notre analyse du Fonds en fiducie pour l'Environnement au ministère de l'Environnement, notre vérification des structures de gouvernance de la Fondation de l'innovation du Nouveau-Brunswick, et notre examen du contrat que la province a conclu avec Shannex Inc. pour des lits de foyer de soins. Nous avons aussi inclus dans le présent volume notre travail de suivi sur certaines des recommandations que nous avons formulées au cours d'exercices antérieurs.

1.2 Le rapport porte sur quatre projets, mais l'étendue de chacun de ces projets a été limitée. En effet, les récentes compressions apportées à notre budget font que l'examen de programmes gouvernementaux plus importants ou plus complexes est maintenant difficile.

1.3 Notre objectif pour la vérification de l'évaluation provinciale des élèves du secteur de l'éducation anglophone était d'évaluer l'orientation stratégique du ministère de l'Éducation et le processus d'administration des examens provinciaux du ministère aux élèves du secteur anglophone.

1.4 Par notre analyse du Fonds en fiducie pour l'Environnement, nous avons cherché à déterminer si l'objet du fonds est clairement établi, si le fonds fonctionne comme prévu et si les résultats sont mesurés et communiqués.

1.5 L'objectif de notre vérification à la Fondation de l'innovation était d'évaluer si les structures et les méthodes de gouvernance établies par Entreprises Nouveau-Brunswick pour la distribution des

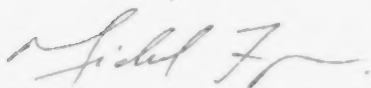
fonds d'innovation par l'entremise de la Fondation de l'innovation du Nouveau-Brunswick assurent la reddition de comptes et la protection de l'intérêt public.

1.6 Par notre examen du contrat que la province a signé avec Shannex Inc. pour des lits de foyer de soins, nous avons voulu répondre à huit questions portant expressément sur l'attribution du contrat et le contrat en soi.

1.7 Notre travail de suivi sur les recommandations que nous avons formulées antérieurement montre encore une fois que le gouvernement prend beaucoup de temps à mettre nos recommandations en œuvre.

Remerciements

1.8 Je tiens à souligner le travail considérable accompli par le personnel du bureau pour produire ce volume de notre rapport. Je pense que chaque chapitre du rapport contient de l'information qui sera utile pour les députés de l'Assemblée législative.



Michael Ferguson, CA
Vérificateur général

Chapitre 2

Ministère de l'Éducation

L'évaluation provinciale des élèves du secteur anglophone

Contenu

Principaux points	7
Introduction et renseignements généraux	13
Objectif 1 - Orientation stratégique pour l'évaluation provinciale des élèves	20
Objectif 2 – Processus pour administrer les examens provinciaux aux élèves	26
Conclusion	47
Annexe - Recommandations	50



Ministère de l'Éducation

L'évaluation provinciale des élèves du secteur anglophone

Principaux points

2.1 Le présent chapitre a pour but d'informer l'Assemblée législative sur le travail que nous avons effectué concernant l'évaluation provinciale des élèves du secteur anglophone par le ministère de l'Éducation. Cette section met en relief nos observations importantes et résume notre travail dans deux graphiques (pièces 2.1 et 2.2).

Points saillants

2.2 Nos observations et nos commentaires sont, entre autres, les suivants :

- Les résultats individuels des élèves aux examens provinciaux sont communiqués à l'école; cependant, ils ne sont pas compris dans la note de l'élève et ne sont pas communiqués aux parents/tuteurs.
- Certains districts et certaines écoles administrent des examens qui sont semblables aux examens provinciaux, mais ils ne sont pas intégrés à la note de l'élève. Le ministère ne fait pas de surveillance pour s'assurer que tous les examens sont nécessaires, et il n'y a pas d'intégration des examens à des fins d'efficacité – pour voir si l'instance appropriée administre les examens appropriés. Il se peut que les élèves passent trop d'examens.
- Nous avons examiné le calendrier des examens provinciaux et, bien que nous ayons constaté que la majeure partie du calendrier concorde avec le plan pour l'éducation, nous avons observé des incohérences et des risques.
- Le ministère a un processus efficace pour la correction des examens provinciaux.

- Bien que le ministère administre de nombreux examens provinciaux, il y a absence de directives écrites et les procédures sont limitées pour protéger l'intégrité des données et la qualité de l'information produite. En l'absence de directives et de procédures par écrit et d'une surveillance adéquate, la qualité et la fiabilité de l'information recueillie au moyen des examens provinciaux sont à risque. Il se pourrait que le ministère recueille et utilise de l'information erronée. Même si le ministère a des lignes directrices, nous avons vu des éléments probants selon lesquels les écoles ne suivent pas toujours les lignes directrices au moment de l'administration des examens provinciaux.
- Les résultats des examens provinciaux montrent que le pourcentage d'élèves qui atteignent les normes de compétence en littératie a augmenté depuis 2004; durant la même période, le pourcentage d'élèves qui atteignent les normes de compétence en mathématiques a diminué. Le ministère devrait s'efforcer de s'assurer que l'amélioration du rendement dans un domaine ne se fait pas au détriment du rendement dans d'autres domaines. (Les résultats aux évaluations nationales et internationales montrent que le rendement des élèves du Nouveau-Brunswick est inférieur à celui de leurs pairs d'ailleurs au Canada.)
- À notre avis, des objectifs différents pour les examens provinciaux donneraient lieu à des stratégies différentes quant aux examens et aux rapports. Par exemple, si les examens provinciaux visent à servir de contrôle du système (« *tenir le public informé sur la santé générale du système d'éducation* »), alors un échantillon d'élèves pourrait passer les examens, ce qui coûterait probablement moins cher et empiéterait moins sur le temps d'apprentissage. Cependant, si le but des examens provinciaux est de mesurer le rendement de chaque élève, alors les résultats devraient être inclus dans la note de l'élève et communiqués aux parents ou au tuteur.
- Bien que le ministère prépare des examens provinciaux depuis plus d'une trentaine d'années, il n'a pas encore établi un plan stratégique pour l'évaluation provinciale des élèves. Le ministère nous a remis un document préliminaire intitulé *Assessment Framework* [Cadre d'évaluation] et des éléments probants qui montrent que le ministère y travaille depuis plus de quatre ans. Le ministère nous a informés qu'il était en train de mettre la dernière main à ce cadre d'évaluation.

- Le comité consultatif du ministre, exigé par la loi, a été inactif de 2004 à mars 2009.
- La réussite à l'un des examens provinciaux est exigée pour l'obtention du diplôme; il s'agit de l'évaluation des compétences linguistiques en anglais (*English Language Proficiency Assessment* ou ELPA). Cet examen évalue si les élèves ont atteint les normes de rendement en matière de littératie attendues en 8e année. L'examen est administré aux élèves de 9e année. Les élèves qui ne réussissent pas à l'examen peuvent le reprendre en 10e, en 11e et en 12e année. La politique 316 intitulée *Exigences relatives à l'obtention du diplôme* contient une liste exhaustive des exigences relatives à l'obtention du diplôme, dont l'ELPA. Nous sommes surpris que le ministère s'attende seulement à un niveau de littératie de 8e année comme l'une des exigences pour obtenir un diplôme d'études secondaires.
- En 2008, 43 % des élèves de 9e année (et 62 % de ceux qui réécrivaient l'examen en 10e, en 11e et en 12e année) ont échoué à la composante lecture de l'ELPA. Par ailleurs, 33 % des élèves de 9e année et 42 % des élèves qui reprenaient l'examen ont échoué à la composante écriture.
- En octobre 2008, des élèves de 87 écoles ont fait l'examen provincial de 7e année de littératie en anglais, qui mesure si le rendement est approprié en fonction des normes applicables à la 6e année. La cible provinciale est l'atteinte ou le dépassement par 85 % des élèves du niveau de rendement approprié. Seulement 2 des 87 écoles ont atteint la cible.
- Avec son rapport *L'état de la situation 2008*¹, nous sommes satisfaits de voir que le ministère a fait des progrès dans la présentation de l'information sur le rendement. Le ministère a des indicateurs du rendement assortis de cibles, et il mesure le rendement réel comparativement aux cibles et en fait rapport publiquement. Malgré le fait que les chiffres réels sur le rendement soient faibles comparativement aux cibles pour les examens provinciaux, le ministère rend des comptes en faisant rapport sur le rendement.

1. Province du Nouveau-Brunswick, *L'état de la situation : Notre progression vers les cibles du plan pour l'éducation Les enfants au premier plan 2008*, mars 2009.

2.3 En dépit des observations qui précèdent, nous félicitons la Direction de la mesure et de l'évaluation du ministère de l'Éducation pour le travail qu'elle fait. Nous avons constaté que des membres du personnel dévoués abattent une somme considérable de travail et relevé les points suivants.

- Avec des ressources limitées, la Direction de la mesure et de l'évaluation administre un nombre important d'examens provinciaux, nombre qui augmente depuis 2005-2006. Vu le programme d'immersion en français de la province, l'évaluation de la littératie pourrait exiger la préparation de deux examens différents, soit l'un pour le programme en anglais et un autre pour le programme d'immersion en français.
- Récemment, la direction a commencé à réaliser d'autres analyses des résultats aux examens provinciaux. L'information fournie au ministère et aux districts semble très utile.
- En décembre 2008, après avoir cessé pendant deux ans de faire rapport publiquement sur les résultats des écoles aux examens provinciaux, la direction a produit pour chaque école un bulletin de notes que les élèves ont rapporté à la maison, et ces bulletins sont affichés sur le site Web du ministère.

Ce que nous avons trouvé

2.4 Nos observations, conclusions et recommandations pour chacun des deux objectifs sont résumées aux pièces 2.1 et 2.2.

Pièce 2.1 Orientation stratégique pour l'évaluation provinciale des élèves

Objectif 1

Évaluer l'orientation stratégique du ministère pour l'évaluation provinciale des élèves du secteur anglophone

Observations – Résumé

Des informations plus détaillées sur les observations qui suivent sont fournies plus loin dans le chapitre.

✓ Dénote une observation positive

! Dénote un aspect à améliorer

Comité consultatif du ministre

! Le comité consultatif du ministre a été inactif pendant plus de quatre ans contrairement aux exigences du Règlement.

✓ Le ministère a récemment formé un nouveau comité consultatif du ministre. Le comité a tenu une seule réunion

Plan stratégique pour l'évaluation provinciale dans le secteur anglophone

! Bien que le ministère prépare des examens provinciaux depuis plus d'une trentaine d'années il n'a pas encore préparé un plan stratégique pour les examens provinciaux. Le ministère nous a remis un document préliminaire intitulé *Assessment Framework* [Cadre d'évaluation] et des éléments probants qui montrent que le ministère y travaille depuis plus de quatre ans. Le ministère nous a informés qu'il était en train de mettre la dernière main à ce cadre d'évaluation.

! Le but des examens provinciaux n'est pas clairement documenté

Rôle des examens provinciaux dans le plan pour l'éducation du ministre

✓ Le ministère utilise les examens provinciaux pour mesurer les progrès réalisés sur 8 des 23 cibles énoncées dans son plan pour l'éducation. *Les enfants au premier plan.*

Conclusion

Le ministère n'a pas encore finalisé un plan stratégique pour l'évaluation provinciale des élèves du secteur anglophone. Le comité consultatif du ministre n'a pas siégé pendant plusieurs années.

Recommandations

Nous avons formulé des recommandations sur la façon dont le ministère pourrait améliorer son orientation stratégique, soit :

- s'assurer que le comité consultatif du ministre est actif, conformément au Règlement, et consigner par écrit les responsabilités du comité
- déterminer et consigner par écrit le but des examens provinciaux et mettre au point un cadre stratégique pour l'évaluation provinciale des élèves

Pièce 2.2 Administration des examens provinciaux

Objectif 2

Évaluer le processus suivi par le ministère pour administrer les examens provinciaux aux élèves du secteur anglophone

Observations – Résumé

Calendrier des examens provinciaux

- ✓ La majeure partie du calendrier est compatible avec le plan pour l'éducation. (Nous avons observé deux incohérences.)
- ! Il y a risque de perte d'apprentissage en raison du moment de deux examens, de l'évaluation d'une seule matière dans un niveau scolaire donné et du nombre croissant d'examens.
- ! Le moment de l'évaluation des compétences linguistiques en anglais (ELPA) change chaque année depuis que cette évaluation a été déplacée en 9^e année en 2005-2006.

Examens similaires administrés par les districts et les écoles

- ! Le ministère ne surveille pas les examens administrés par certains districts et certaines écoles qui sont similaires aux examens provinciaux (et dont les résultats ne sont pas intégrés à la note de l'élève) ni le temps d'apprentissage des élèves qui est accaparé par l'évaluation.

Répondre aux besoins particuliers des élèves

- ✓ Le ministère a préparé un guide d'application des exemptions aux examens provinciaux et des accommodations pour les examens provinciaux afin de répondre aux besoins particuliers des élèves.
- ! Le ministère n'exerce pas de surveillance pour s'assurer que les exemptions et les accommodations sont accordées de façon appropriée.
- ✓ Même si nous n'avons pas été en mesure de déterminer si des accommodations sont accordées à tous les élèves admissibles, il semble que seuls les élèves admissibles bénéficient de telles mesures.

Le processus de correction

- ✓ Le ministère a un processus efficace pour la correction des examens provinciaux.

Communication des résultats des examens provinciaux

- ! Les résultats individuels des élèves aux examens provinciaux sont communiqués aux écoles; cependant, ces résultats ne sont pas inclus dans la note de l'élève et ne sont pas communiqués à l'élève ni à ses parents ou à son tuteur pour la plupart des examens.
- ✓ En décembre 2008, le ministère a publié le premier rapport annuel sur le rendement scolaire. Chaque école reçoit un *Report on Achievement* [Rapport sur le rendement]. Nous trouvons que la présentation du rapport est excellente.
- ✓ Le rapport public sur le rendement du ministère comprend les résultats provinciaux de la plupart des examens provinciaux.

Directives et procédures par écrit

- ! Le ministère n'a pas de directives écrites et ses procédures sont limitées en ce qui concerne les examens provinciaux.
- ! Le ministère a des lignes directrices, mais celles-ci ne sont pas toujours suivies. Nous avons observé des cas dans lesquels les lignes directrices (les règles que doivent suivre les écoles dans l'administration des examens provinciaux) n'avaient pas été suivies.
- ! Le ministère n'a pas de directives ni de procédures pour la surveillance des écoles ou l'application des lignes directrices.

Conclusion

Comme le but des examens provinciaux n'est pas clairement documenté, nous n'avons pas pu conclure si le processus suivi par le ministère pour administrer les examens provinciaux aux élèves du secteur anglophone est approprié. L'information sur l'évaluation des compétences linguistiques en anglais (ELPA) ne donne pas une bonne image du système d'éducation du Nouveau-Brunswick.

Recommandations

Nous avons formulé des recommandations sur la façon dont le ministère pourrait améliorer son processus d'administration des examens provinciaux, soit :

- remettre en question le calendrier actuel des examens provinciaux, explorer des solutions de rechange et réviser le calendrier au besoin;
- surveiller tous les examens des écoles et des districts qui sont similaires aux examens provinciaux;
- renforcer le processus qui permet d'accorder des accommodations pour les élèves ayant des besoins particuliers;
- améliorer la communication des résultats aux examens provinciaux en consignait par écrit une directive sur la communication des résultats individuels des élèves aux examens provinciaux, en évaluant ses besoins en matière de système d'information pour la communication des résultats et en s'assurant que les résultats des examens provinciaux sont faciles à trouver sur son site Web;
- consigner par écrit des directives et des procédures et en surveiller l'application.

Introduction et renseignements généraux

Aperçu de l'organisation et du contenu du chapitre

2.5 Cette section donne un aperçu de l'organisation du chapitre, présente les objectifs de notre travail et donne des renseignements généraux sur le système scolaire public du Nouveau-Brunswick.

2.6 Ce chapitre a pour but d'informer l'Assemblée législative sur le travail que nous avons fait concernant l'évaluation provinciale des élèves du secteur anglophone. Nous avons débuté par une section qui résume les principaux points. La présente section donne des renseignements généraux sur le système scolaire public du Nouveau-Brunswick et sur la *Direction de la mesure et de l'évaluation* des services anglophones du ministère de l'Éducation, qui est chargé de l'administration des examens provinciaux pour les services éducatifs du secteur anglophone au Nouveau-Brunswick. Ensuite, nous présentons nos observations et nos recommandations concernant l'orientation stratégique du ministère pour l'évaluation provinciale des élèves. La section suivante présente nos observations et nos recommandations concernant le processus suivi par le ministère pour administrer les examens provinciaux aux élèves. L'annexe contient les recommandations que nous avons adressées au ministère, ainsi que la réponse du ministère à chaque recommandation.

2.7 Le présent chapitre souligne les questions qui exigent l'attention du ministère et les aspects où des améliorations doivent être apportées afin de protéger la qualité de l'information obtenue grâce aux examens provinciaux du secteur anglophone. Nous incluons certains des résultats obtenus par les élèves aux examens provinciaux. Notre rapport contient également des renvois à l'Alberta. (La vision de l'Alberta en matière d'éducation est la suivante : le meilleur système d'éducation du monde de la maternelle à la 12e année¹. Les résultats aux évaluations nationales et internationales des élèves montrent que l'Alberta est un chef de file en éducation, tant au Canada qu'à l'échelle internationale.)

2.8 *Mesure et évaluation* est une direction du ministère. La direction est chargée de l'élaboration et de l'administration du programme d'évaluation provincial.

2.9 Le ministère prépare les examens provinciaux pour plusieurs niveaux scolaires et différentes matières. Les résultats aux examens provinciaux sont communiqués aux écoles, aux districts, aux parents/

1. Province de l'Alberta, *Alberta Education 2008-2011 Business Plan*, page 2.

tuteurs et au public de façon plus ou moins détaillée selon le destinataire.

2.10 Nous avons entamé notre travail en 2008 et fait part de nos constatations au ministère en juillet 2009. Les objectifs de notre travail étaient les suivants :

- évaluer l'orientation stratégique du ministère pour l'évaluation provinciale des élèves du secteur anglophone;
- évaluer le processus suivi par le ministère pour administrer les examens provinciaux aux élèves du secteur anglophone.

Le système scolaire public du Nouveau-Brunswick

Organisation du système scolaire

2.11 Le ministère décrit l'organisation du système scolaire ainsi :

Depuis 1967, le gouvernement provincial est le seul responsable du financement des écoles publiques et il s'est engagé à offrir une chance égale à tous les élèves. Le ministre de l'Éducation prescrit les programmes d'études et il établit les normes et les objectifs éducatifs.

Étant la seule province officiellement bilingue, le Nouveau-Brunswick offre par son système d'écoles publiques la possibilité aux élèves de recevoir leur éducation en anglais ou en français au moyen de deux secteurs linguistiques parallèles et séparés. Chaque secteur linguistique du ministère de l'Éducation élabore ses programmes d'études et d'évaluations.

Le système des écoles publiques compte 14 districts scolaires, dont cinq districts francophones et neuf districts anglophones. Les conseils d'éducation de district (CED) sont composés de personnes élues publiquement à l'échelle locale. Chaque conseil est responsable d'établir l'orientation et les priorités du district scolaire et de décider du mode de fonctionnement du district et des écoles dans le district¹.

Énoncé de mission, budget et statistiques

2.12 L'énoncé de mission du ministère pour les écoles du Nouveau-Brunswick est le suivant : « guider les élèves vers l'acquisition des qualités requises pour apprendre à apprendre afin

1. Site Web du gouvernement du Nouveau-Brunswick, ministère de l'Éducation – Introduction.

de se réaliser pleinement et de contribuer à une société changeante, productive et démocratique »¹.

2.13 Le ministère de l'Éducation a un budget annuel de 963,1 millions de dollars pour 2009-2010 (941,6 millions de dollars en 2008-2009)².

2.14 Les statistiques pour chaque secteur sont présentées dans la boîte 1.

1		Secteur anglophone	Secteur francophone
Élèves	108 407	77 288 (58 630 en anglais) (18 658 en immersion en français)	31 119
Écoles	326	228	98
Districts	14	9	5
Source : Ministère de l'Éducation, <i>Statistiques sommaires – Année scolaire 2008-2009</i> , pages 3 et 16. (Les chiffres n'ont pas été vérifiés.)			

**Les enfants au premier plan –
Le plan pour l'éducation du
ministère**

2.15 En juin 2007, le ministère a publié *Les enfants au premier plan*, son plan pour l'éducation publique au Nouveau-Brunswick. Le ministère décrit les stratégies du gouvernement en éducation ainsi : « *Les enfants au premier plan est notre ambitieux plan quinquennal pour améliorer l'apprentissage et le rendement scolaire des élèves. Il est fondé sur notre conviction que nous pouvons faire de notre système d'éducation le meilleur au Canada, un objectif intégral de notre quête vers l'autosuffisance* »³.

2.16 Le plan quinquennal a 3 buts (boîte 2), 8 engagements, 142 mesures et 23 cibles à atteindre d'ici 2013.

1. Idem
2. Province du Nouveau-Brunswick, *Budget principal 2009-2010*, mars 2009, page 41, et *Budget principal, 2008-2009*, mars 2008.
3. Province du Nouveau-Brunswick, *L'état de la situation – Points de référence pour les cibles du plan pour l'éducation – Les enfants au premier plan - 2007*, décembre 2007, page 3.

2	Buts énoncés dans <i>Les enfants au premier plan</i>
<p><i>Les enfants au premier plan</i> renferme trois buts fondamentaux à atteindre pour concrétiser notre vision de faire de notre système d'éducation publique le meilleur au Canada. Ces trois buts reflètent les trois principales étapes du cheminement scolaire de nos enfants.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Au moment où ils entreront en maternelle, nos enfants seront prêts à entreprendre leur parcours scolaire. 2. À la fin de la 5^e année, nos enfants auront maîtrisé les habiletés de base en lecture, en écriture et en mathématiques. 3. Avant la fin de leurs études secondaires, nos enfants auront eu l'occasion de découvrir leurs forces ainsi qu'un domaine qui les passionne. 	
<p>Source : <i>Les enfants au premier plan</i>, juin 2007, pages 8 et 9.</p>	

2.17 Le site Web du ministère à www.gnb.ca/0000 présente d'autres renseignements sur le système scolaire du Nouveau-Brunswick.

Direction de la mesure et de l'évaluation

2.18 Cette section présente de l'information sur la *Direction de la mesure et de l'évaluation* pour le secteur anglophone du ministère de l'Éducation (le ministère). Elle donne le mandat de la direction et offre une brève description, aborde la question du calendrier des examens provinciaux et fournit des renseignements généraux au sujet des examens provinciaux.

Qui est responsable de l'évaluation provinciale? (mandat et description)

2.19 Les articles 37 et 38 du *Règlement sur l'administration scolaire – Loi sur l'éducation* affectent des responsabilités relatives à l'évaluation provinciale au ministre, à la direction de chaque école et aux « comités consultatifs provinciaux de la mesure et de l'évaluation ».

2.20 *Mesure et évaluation* est une direction de la Division des services éducatifs du secteur anglophone du ministère. La direction est chargée de l'élaboration et de l'administration des programmes de mesure provinciaux aux niveaux primaire et secondaire. Le mandat de la direction est le suivant : [Traduction.] *La Direction de l'évaluation est chargée de surveiller le rendement des élèves dans le but de rendre des comptes à la population et d'améliorer l'enseignement et l'apprentissage*¹.

2.21 La direction a été établie en 1975. Un groupe de travail a fait en 1975 une étude sur les besoins du Nouveau-Brunswick en matière

1. Site Web du gouvernement du Nouveau-Brunswick, ministère de l'Éducation – *Mandate – Assessment and Evaluation*.

de mesure et d'évaluation provinciales. (« Jusqu'en 1972, le ministère de l'Éducation [sic] a administré les examens de fin d'études secondaires. A [sic] cette époque-là, la province a passé un contrat [sic] de quatre ans avec Educational Testing Service de Princeton (New Jersey) afin d'élaborer des tests basés sur le programme d'études du Nouveau-Brunswick dans neuf disciplines. Ces tests étaient facultatifs »¹.)

2.22 En plus des examens provinciaux du ministère, la direction est aussi chargée d'administrer les évaluations nationales et internationales auxquelles participe le Nouveau-Brunswick (voir les boîtes 4 et 5). Les évaluations nationales et internationales donnent des mesures sur le rendement des élèves du Nouveau-Brunswick par rapport au reste du Canada et à d'autres pays industrialisés.

Calendrier des examens provinciaux – niveau scolaire et matière

2.23 Les examens provinciaux dans le secteur anglophone ont lieu à chacun des trois niveaux scolaires : primaire, intermédiaire et secondaire. Les examens provinciaux portent sur les compétences linguistiques (lecture et écriture) et les mathématiques. Un examen provincial en sciences est à l'essai. En 2008-2009, les élèves ont passé des examens provinciaux dans plusieurs niveaux scolaires et dans différentes matières, dont voici la liste.

- Maternelle : Inventaire de l'enseignant sur l'état de préparation scolaire
- 2e année : littératie
- 4e année : littératie
- 5e année : mathématiques
- 6e année : sciences (projet pilote)
- 7e année : littératie en anglais
- 8e année : mathématiques
- 9e année : évaluation et réévaluation des compétences linguistiques en anglais (ELPA). (Les élèves de 10e, de 11e et de 12e année qui doivent être réévalués parce qu'ils ne l'ont pas encore réussi reprennent l'examen en même temps. La réussite de l'ELPA est exigée pour l'obtention du diplôme d'études secondaires au Nouveau-Brunswick.)
- 10e année : compétence orale en français
- 10e année : littératie en français
- 12e année : compétence orale en français

1. Province du Nouveau-Brunswick, *Rapport - Comité d'étude ministériel [sur la] mesure et [l']évaluation*, août 1976, page i.

- « Année de relâche » pour les évaluations nationales et internationales (les élèves du Nouveau-Brunswick ont participé à l'évaluation nationale en 2007 et participeront à l'évaluation internationale en 2009.)

Renseignements généraux sur les examens provinciaux

3

Renseignements généraux sur les examens provinciaux – secteur anglophone

Est-ce que tous les élèves y participent?

Presque tous les élèves qui fréquentent l'école publique participent aux examens. Les élèves du programme anglais passent leur examen en anglais; les élèves en immersion en français passent leur examen en français. Les élèves dont le plan d'intervention justifie leur non-participation peuvent être exemptés de l'examen ou n'en faire qu'une partie.

En quoi consiste un examen provincial?

Pour les examens de littératie, plusieurs courts extraits dont le niveau de lecture est approprié au niveau scolaire sont présentés aux élèves. Après chaque lecture, ils doivent répondre à des questions pour évaluer leur compréhension de l'extrait. De plus, il est demandé aux élèves de rédiger un court texte.

Combien de temps dure un examen provincial?

La durée de l'examen varie en fonction de la matière et du niveau scolaire. Les examens de littératie comportent habituellement trois parties, qui sont souvent réparties sur trois jours. L'examen de mathématiques de 5^e année se déroule en deux séances de 45 minutes.

Qui note le travail des élèves?

Le ministère de l'Éducation tient des séances de correction. Des enseignants, des directeurs d'école et des membres du personnel des bureaux de district sont invités à y participer.

Comment les résultats sont-ils communiqués?

Les résultats sont connus au bout de quelques mois. Ces résultats montrent le rendement des élèves. Les districts et les écoles reçoivent de l'information au niveau provincial, au niveau des districts et au niveau des écoles, ainsi que les résultats individuels des élèves.

Alors que le ministère prépare les résultats individuels des élèves, ces résultats ne sont pas communiqués aux parents. En décembre 2008, après un arrêt de deux ans, le ministère a publié des rapports publics sur les résultats de chaque école à tous les examens provinciaux.

Source : *Bulletins d'information pour parents et tuteurs*

2.24 Le site Web du ministère à www.gnb.ca/0000 présente d'autres renseignements sur la Direction de la mesure et de l'évaluation.

4 Évaluation nationale : le PPCE

Le PPCE - le Programme pancanadien d'évaluation

Le Programme pancanadien d'évaluation (PPCE) est l'initiative la plus récente du CMEC pour informer la population canadienne de la santé de ses systèmes d'éducation et de leur capacité à répondre aux besoins des élèves et de la société. Les données recueillies lors de ces évaluations cycliques sur le rendement des élèves en mathématiques, en lecture et en sciences aident les provinces et territoires à analyser leurs programmes d'études et à améliorer leurs méthodes d'évaluation. Comme les programmes scolaires varient d'une instance à l'autre, la comparaison des résultats est une tâche complexe; ces tests permettent tout de même de voir si les élèves du Canada atteignent tous un rendement semblable au même moment durant leurs études.

Programme d'indicateurs du rendement scolaire

La première évaluation du PPCE a été réalisée en 2007. Le programme précédent, le Programme d'indicateurs du rendement scolaire (PIRS), existait depuis 1993. Il a été lancé par les provinces et territoires, sous l'égide du CMEC, pour évaluer le rendement des élèves de 13 et 16 ans. De 1993 à 2004, neuf évaluations du PIRS ont été réalisées, de sorte que chacune des matières (mathématiques, lecture et écriture, sciences) a été évaluée trois fois. Les tests, conçus en anglais et en français, étaient distribués à un échantillon aléatoire d'élèves.

Résultats du PPCE

Grâce à la taille des échantillons, le PPCE permet le calcul des résultats au niveau pancanadien et par instance. Le PPCE, et le PIRS avant lui, ne sont pas destinés à remplacer les évaluations provinciales et territoriales, mais plutôt à leur servir de complément. Compte tenu de l'échantillonnage aléatoire et de la nature de l'évaluation du PPCE, il ne s'agit pas non plus d'une mesure du rendement individuel des élèves. Les instances peuvent valider les résultats de leurs propres évaluations par rapport aux résultats du PPCE et ceux du Programme international pour le suivi des acquis des élèves (PISA).

Source : Site Web du CMEC (Conseil des ministres de l'Éducation (Canada)), Programmes et initiatives, Évaluation, Programme pancanadien d'évaluation

5**Évaluation internationale : le PISA****PISA — Programme international pour le suivi des acquis des élèves**

Le PISA est le fruit d'une collaboration parmi les pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) dans le but d'évaluer la mesure dans laquelle les élèves âgés de 15 ans sont prêts à relever les défis des sociétés du savoir d'aujourd'hui. Plus de 40 pays, dont le Canada, et plus d'un quart de million d'élèves participent à cette évaluation internationale, qui a lieu tous les trois ans. Le PISA évalue trois domaines : la lecture, la numératie et les sciences.

Le déroulement du PISA

Un échantillon d'élèves âgés de 15 ans est choisi au hasard parmi certaines écoles de chaque pays pour participer à l'évaluation du PISA. Le PISA est une évaluation écrite de deux heures comportant des questions à choix multiples et des questions à développement. Les élèves et les directions d'école doivent aussi répondre à un questionnaire. Chaque évaluation examine un domaine en profondeur, et les deux autres domaines dressent un profil sommaire des compétences. La lecture a fait l'objet d'un examen en profondeur en 2000, la numératie, en 2003, et les sciences, en 2006. En 2009, c'est de nouveau la lecture qui est le principal domaine évalué.

Contexte canadien

Environ 22 000 élèves âgés de 15 ans dans plus de 1 000 écoles du Canada ont participé à l'évaluation de 2006 du PISA. Un important échantillon canadien a été constitué afin que l'information puisse illustrer la situation à l'échelle nationale et à l'échelle des provinces. Les élèves canadiens ont bien réussi à l'échelle mondiale, arrivant au 4^e rang en lecture, au 7^e rang en mathématiques et au 3^e rang en sciences. Le rendement des élèves des provinces de l'Atlantique a été supérieur à la moyenne internationale, mais grandement inférieur à la moyenne canadienne.

Source : Preparing Students for PISA - Mathematical Literacy - Teacher's Handbook, page 3.

Objectif 1 - Orientation stratégique pour l'évaluation provinciale des élèves

2.25 Cette section fournit des renseignements additionnels sur les observations présentées précédemment dans le graphique de l'objectif 1.

2.26 L'objectif était le suivant :

Évaluer l'orientation stratégique du ministère pour l'évaluation provinciale des élèves du secteur anglophone.

2.27 Nous formulons des commentaires sur les aspects suivants :

- le comité consultatif du ministre;
- un plan stratégique pour l'évaluation provinciale dans le secteur anglophone;
- le rôle des examens provinciaux dans le plan pour l'éducation du ministère.

Le comité consultatif du ministre

Le comité consultatif du ministre est exigé par la loi

2.28 L'article 38 du *Règlement sur l'administration scolaire – Loi sur l'éducation* exige l'établissement d'un comité consultatif provincial de la mesure et de l'évaluation auprès du ministre « *aux fins de consultation, d'avis, de liaison et de communication en ce qui a trait aux programmes provinciaux de mesure et d'évaluation* ». Cet article exige également que le comité soit composé de 11 membres et qu'il tienne au moins une réunion par année. Les membres du comité sont nommés pour un mandat renouvelable de deux ans.

Le comité a été inactif durant plus de quatre ans

2.29 Quand nous avons commencé notre travail, le ministère nous a informés que *le comité consultatif du ministre sur la mesure et l'évaluation* avait existé par le passé, mais qu'il n'existait pas à ce moment. Le ministère prévoyait reconstituer le comité.

2.30 Le ministère a fourni des documents (procès-verbaux de réunions et correspondance avec les membres) qui montrent que :

- *Le comité consultatif du ministre sur la mesure et l'évaluation* a été inactif de 2004 à mars 2009. Le ministère ne respecte pas les mesures législatives s'il n'a pas de comité consultatif provincial actif de la mesure et de l'évaluation auprès du ministre.
- Le comité a été actif de novembre 1999 à juin 2004.
- Le comité avait 12 membres en 1999, seulement 9 membres en 2001-2002, puis 10 membres ont été nommés pour le mandat 2003-2005.
- Le comité a exprimé des préoccupations quant à son influence, à savoir son rôle et ses recommandations au ministre.

Le comité a été reconstitué

2.31 Le ministère nous a dit que le comité a été reconstitué et il a fourni des documents de la première réunion du comité, tenue le 30 mars 2009.

Conclusion

2.32 Le ministère respecte la législation seulement si le comité consultatif du ministre est actif.

Recommandations

2.33 Le ministère devrait s'assurer que le comité consultatif du ministre est actif, conformément aux mesures législatives. La représentation au comité consultatif du ministre et la fréquence des réunions devraient permettre au comité consultatif de réaliser son objet.

**Plan stratégique pour
l'évaluation provinciale
dans le secteur
anglophone**

*L'importance d'un plan
stratégique*

*Un plan stratégique pour
l'évaluation provinciale n'a
pas été mis au point*

2.34 Le ministère devrait clairement documenter les attributions du comité, qui devraient comprendre son rôle et ses responsabilités.

2.35 Le ministère devrait mettre au point un programme d'orientation à l'intention des nouveaux membres du comité.

2.36 La planification stratégique établit clairement l'objet d'un programme, avec des buts et des priorités. Elle sert aussi à définir le genre d'information qui doit être recueilli pour évaluer si l'objet du programme est réalisé. Le plan stratégique définit également les risques et les mesures à prendre pour minimiser ou prévenir les principaux risques. Un plan efficace comprend aussi un processus d'examen et de modification.

2.37 Une fois que le plan stratégique est préparé et mis en œuvre, il est important de surveiller les activités pour s'assurer que le plan est suivi.

2.38 La direction chargée des examens provinciaux est en activité depuis 1975. Selon la description de l'élément du programme Évaluation dans le *Budget principal* 2009-2010, l'objet de la direction est le suivant : « *Élaborer et administrer une politique provinciale globale sur l'évaluation de l'enseignement* ». Cet énoncé est répété dans le Budget principal chaque année depuis 1992-1993, et peut-être même avant.

2.39 Le ministère s'est récemment engagé à mettre au point un *cadre provincial d'évaluation*. Le document intitulé *Les enfants au premier plan* (juin 2007) comprend la mesure suivante : « *Travailler avec les partenaires en éducation afin de mettre en œuvre un cadre provincial d'évaluation qui précisera les objectifs, les objets d'évaluation et les moyens. De plus, le cadre permettra de s'assurer que les examens provinciaux tiennent compte des compétences des élèves en pensée critique et en résolution de problèmes* ». Cette mesure devait être mise en œuvre à la première étape du plan *Les enfants au premier plan*, étape qui couvre les deux premières années du plan.

2.40 Nous avons aussi vu des éléments probants qui laissent entendre que le ministère travaille à l'élaboration d'un plan pour l'évaluation provinciale depuis quatre ans.

- Un rapport daté d'avril 2005 et intitulé *Croire à la réussite 2005* comprend la déclaration suivante : « Le ministère de l'Éducation révisé en ce moment le programme d'évaluation provincial du secteur anglophone [...] La révision devrait être terminée au cours de la prochaine année ».
- Nous avons examiné un document daté de mai 2006 intitulé *A Framework for Improving Student Learning – Anglophone Sector (Revised Draft) – A Discussion Paper – Prepared for the N.B. Department of Education by Stevenson & Cooper* [Cadre pour améliorer l'apprentissage des élèves du secteur anglophone (version révisée) – Document de travail préparé pour le ministère de l'Éducation du N.-B. par Stevenson & Cooper]. Ce rapport comprend une proposition de politique, des lignes directrices et des recommandations visant le programme d'évaluation provincial et la planification des améliorations.
- Le ministère nous a fourni un document préliminaire intitulé *Assessment Framework* [Cadre d'évaluation] et nous a informés qu'il était en voie de mettre la dernière main à ce document.

2.41 L'historique de l'évaluation provinciale nous indique que le ministère accorde plus d'importance à l'évaluation des élèves depuis quelques années. Bien que le ministère travaille à la mise en place d'un cadre, il n'a pas encore achevé ce cadre.

Recommandation

2.42 Avec l'aide du comité consultatif du ministre, le ministère devrait finaliser son cadre stratégique pour l'évaluation provinciale des élèves.

But des examens provinciaux

2.43 Le rapport annuel du ministère déclare ce qui suit au sujet de la Direction de la mesure et de l'évaluation.

Le personnel de Mesure et évaluation s'occupe, entre autres, de déterminer l'apprentissage des élèves à l'aide d'examens provinciaux et de vérifier l'efficacité des écoles au moyen de l'examen du rendement des écoles. Ces deux types d'examens visent à améliorer la qualité de l'enseignement et de l'apprentissage ainsi que d'informer le public sur l'état général du système d'éducation. Les évaluations provinciales représentent un moyen

raisonnable et rentable pour déterminer le rendement individuel de l'élève ou le rendement global d'une école¹.

2.44 Cette information était désuète au moment de sa publication (la direction ne fait plus l'examen de rendement des écoles), et l'énoncé de l'objectif n'exprime pas clairement le but de l'évaluation provinciale des élèves. En comparaison, en Alberta, le but des examens provinciaux est clairement énoncé.

[Traduction.] *Le but du programme d'évaluation du rendement est :*

- *de déterminer si les élèves apprennent ce qu'ils sont supposés apprendre;*
- *de faire rapport à la population de l'Alberta sur le degré d'atteinte des normes provinciales par les élèves à certains moments de leur scolarité;*
- *d'aider les écoles, les autorités et la province à surveiller et à améliorer l'apprentissage des élèves².*

2.45 Le document préliminaire du cadre d'évaluation que le ministère nous a montré comprend un énoncé de but qui est semblable à l'énoncé de l'Alberta. Pour achever le cadre, il faudrait notamment prévoir obtenir l'apport du comité consultatif du ministre sur l'énoncé proposé pour le but. À notre avis, le ministère doit finaliser l'établissement du but des examens provinciaux, car cela l'aidera à s'assurer que l'évaluation se fait de la manière la plus efficace.

2.46 Nous sommes d'avis que des buts différents pour les examens provinciaux donneraient lieu à des stratégies différentes en matière de mesure et de communication des résultats. Par exemple, si les examens provinciaux visent à servir de contrôle du système (« tenir le public informé sur la santé générale du système d'éducation »), alors un échantillon d'élèves pourrait passer les examens, ce qui coûterait probablement moins cher et empiéterait moins sur le temps d'apprentissage. Cependant, si le but des examens provinciaux est de mesurer le rendement de chaque élève, alors les résultats devraient

1. Province du Nouveau-Brunswick, *Rapport annuel 2007-2008* – Ministère de l'Éducation, février, pages 18-19.
2. Site Web du gouvernement de l'Alberta, *General Information Bulletin – Introduction to the Achievement Testing Program*, août 2007, page 1.

être inclus dans la note de l'élève et communiqués aux parents ou au tuteur.

Conclusion

2.47 Le ministère n'a pas finalisé son plan stratégique pour les examens provinciaux. Alors qu'il travaille sur un cadre d'évaluation, le ministère doit recevoir l'apport du comité consultatif du ministre sur le cadre préliminaire, puis achever et adopter le cadre qui en résultera. Il est important que le cadre définitif comprenne un énoncé clair du but des examens provinciaux.

Recommandation

2.48 Avec l'aide du comité consultatif du ministre, le ministère devrait déterminer et consigner par écrit le but des examens provinciaux.

Rôle des examens provinciaux dans le plan pour l'éducation du ministère

2.49 L'orientation stratégique du travail du ministère est documentée dans *Les enfants au premier plan*, qui énonce la vision, les buts, les engagements, les cibles et les mesures du ministère.

2.50 « Afin de mesurer les progrès de [Les enfants au premier plan], le ministère de l'éducation [sic] a élaboré [...] 23 éléments qui [s'appuient] sur les huit engagements du plan éducatif, au moyen duquel on pourra déterminer si le système éducatif s'améliore [...] »¹. Le ministère se sert des examens provinciaux pour mesurer les progrès réalisés relativement à huit de ces cibles, comme le montre la boîte 6.

2.51 Nous avons constaté un manque de cohérence entre l'un des buts du ministère et deux des cibles. Le deuxième but est le suivant : « À la fin de la 5e année, nos enfants auront maîtrisé les habiletés de base en lecture, en écriture et en mathématiques »². Toutefois, les cibles 4 et 5 mentionnent « 90 % des enfants ».

1. Communications Nouveau-Brunswick – Communiqué, Éducation - Le Nouveau-Brunswick se dote d'un nouveau plan d'éducation, juin 2007.

2. Province du Nouveau-Brunswick, *Les enfants au premier plan*, juin 2007, page 9.

6**Une partie des 23 cibles du document *Les enfants au premier plan***

Cible 1 - Tous les enfants sont prêts à entreprendre leur parcours scolaire à leur arrivée en maternelle.

Cible 4 - 90 % des enfants atteignent le niveau prévu en littératie en deuxième et quatrième années; 20 % des élèves le dépassent.

Cible 5 - 90 % des enfants atteignent le niveau prévu en numératie en troisième et cinquième années; 20 % des élèves le dépassent.

Cible 6 - 85 % des élèves de la 6^e à la 12^e année atteignent ou dépassent le niveau prévu aux examens provinciaux de littératie, numératie et sciences.

Cible 7 - Le groupe des élèves qui se situent dans la tranche supérieure de 20 % obtiendra des résultats comparables à ceux de leurs pairs dans les trois meilleures provinces canadiennes [aux examens de littératie, numératie et sciences].

Cible 8 - 70 % des diplômés du secondaire sont capables de s'exprimer efficacement dans leur deuxième langue officielle.

Cible 9 - Le Nouveau-Brunswick se classe parmi les trois meilleures provinces canadiennes aux évaluations nationales et internationales en lecture, mathématiques et sciences.

Cible 12 - Les élèves des Premières Nations ont le même rendement scolaire que les autres élèves de la province.

Source : *Les enfants au premier plan*, juin 2007, page 29.

Objectif 2 – Processus pour administrer les examens provinciaux aux élèves

2.52 Cette section fournit des renseignements additionnels sur les observations présentées précédemment dans le graphique de l'objectif 2.

2.53 L'objectif était le suivant :

Évaluer le processus suivi par le ministère pour administrer les examens provinciaux aux élèves du secteur anglophone.

2.54 Nous formulons des commentaires sur les aspects suivants :

- le calendrier des examens provinciaux;
- les examens similaires faits par les districts et les écoles;
- la satisfaction des besoins particuliers des élèves;
- le processus de correction;
- la communication des résultats aux examens provinciaux;
- les directives et procédures par écrit;
- l'évaluation des compétences linguistiques en anglais (ELPA).

Observations sur le calendrier des examens provinciaux dans le secteur anglophone

Manque de cohérence entre le calendrier des examens provinciaux et le plan pour l'éducation du ministère

2.55 Le calendrier des examens provinciaux dans le secteur anglophone est présenté dans la boîte 7. On peut voir que la littératie est mesurée quatre fois, soit en 2^e, en 4^e, en 7^e et en 9^e année. La compétence en mathématiques est mesurée deux fois, en 5^e et en 8^e année. C'est la troisième année du projet pilote relatif à l'évaluation provinciale en sciences en 6^e année.

2.56 Les examens provinciaux fournissent de l'information permettant de mesurer les progrès réalisés en vue de l'atteinte de cibles précises énoncées dans le plan pour l'éducation du ministère (Les enfants au premier plan). Tandis que nous avons constaté que, dans l'ensemble, le calendrier est compatible avec le plan pour l'éducation, nous avons observé les incohérences suivantes.

- Le plan *Les enfants au premier plan* énonce huit engagements. Le deuxième engagement est le suivant : « *Agir avec urgence en littératie, numératie et sciences – La lecture, l'écriture et les notions de base en mathématiques et en sciences constituent les clés pour apprendre. Nous établirons des normes élevées de manière à ce que les élèves aient maîtrisé ces habiletés à la fin de la 5^e année et les améliorent tout au long de leur parcours scolaire* ». Alors que le plan pour l'éducation indique que les élèves devraient avoir maîtrisé les sciences rendus en 5^e année, le calendrier des examens provinciaux (boîte 7) montre qu'il n'y a pas d'examen provincial en sciences avant la 6^e année. (Avant 2002-2003, la compétence en sciences était mesurée en 3^e et en 5^e année.)
- La cinquième cible du plan *Les enfants au premier plan* est la suivante : « *90 % des enfants atteignent le niveau prévu en numératie en troisième et cinquième années; 20 % des élèves le dépassent* ». Le calendrier des examens provinciaux montre qu'il n'y a pas d'examen provincial de numératie en 3^e année. Cependant, le plan pour l'éducation mentionnait comme mesure l'ajout d'un examen provincial de numératie en 3^e année au cours des deux années suivantes, soit en juin 2009.

7 Calendrier des examens provinciaux dans le secteur anglophone				
Année	Matière	Origine (note 1)	Cible de Les enfants au premier plan?	Résultats de l'école communiqués aux parents/tuteurs?
Maternelle	Inventaire de l'enseignant sur l'état de préparation scolaire	2005-2006	Oui : 1	Non
2 ^e	Littérature	2003-2004	Oui : 4	Oui
4 ^e	Littérature	2005-2006	Oui : 4	Oui
5 ^e	Mathématiques	Avant 2001	Oui : 5	Oui
6 ^e	Sciences (projet pilote)	2006-2007	Oui : 6	Non
7 ^e	Littérature	2005-2006	Oui : 6	Oui
8 ^e	Mathématiques	Avant 2001 Forme changée en	Oui : 6	Oui
9 ^e	Compétence en anglais (littérature)	Voir note 2 ci-dessous Changement de niveau en 2005-2006	Oui : 6	Oui
10 ^e	Compétence orale en français	2005-2006 Voir note 3 ci-dessous	Oui : 8	Non
10 ^e	Littérature en français (immersion en français)	2006-2007	Oui : 6	Non
12 ^e	Compétence orale en français	Utilisé depuis plus de 25 ans	Oui : 8	Non
à 13 ans	National (PPCE) Voir note 4 ci-dessous	1993	Oui : 9	Non
à 15 ans	International (PISA) Voir note 4 ci-dessous	2000-2001	Oui : 9	Non

Notes

1. « Origine » renvoie à l'année scolaire durant laquelle l'examen provincial a eu lieu pour la première fois.
2. La compétence en anglais était mesurée en 8^e année au début, soit du milieu des années 1990 jusqu'en 2004. Depuis 2005-2006, cet examen a lieu en 9^e année.
3. Tous les deux ans, un échantillon aléatoire de l'ensemble des élèves de 10^e année, y compris ceux dans les programmes de français de base et d'immersion en français, est choisi pour cet évaluation.
4. Les évaluations nationales et internationales n'ont pas lieu chaque année. Un échantillon aléatoire d'élèves est retenu pour l'examen. Au Nouveau-Brunswick en 2006, environ 1 800 élèves de 45 écoles ont fait le PISA et, en 2007, environ 2 800 élèves de 113 écoles ont fait le PPCE.
5. Environ 5 300 élèves participent à chaque examen provincial au niveau primaire et 6 000 élèves, au niveau intermédiaire. En 2007-2008, environ 12 000 élèves ont fait l'examen de compétence en anglais et environ 1 500 élèves ont fait l'examen de compétence orale en français.
6. Lorsque les résultats scolaires sont communiqués aux parents, ils sont aussi disponibles sur le site Web du ministère.
7. Les résultats des élèves sont communiqués aux parents et aux tuteurs pour les examens suivants : compétence en anglais et compétence orale en français.

Source : Information fournie par le ministère (les dates n'ont pas été vérifiées.)

Il y a risque de perte d'apprentissage en raison du moment de deux examens.

2.57 La plupart des examens provinciaux sont administrés aux élèves à la fin de l'année scolaire, souvent au début de juin, ce qui semble un moment approprié, vu que l'examen mesure les normes de rendement attendues à la fin d'une année. Par exemple, l'examen de littératie provincial en 2e année mesure si les normes de littératie attendues à la fin de la 2e année ont été atteintes.

2.58 Nous avons observé que deux examens ne sont pas administrés à la fin de l'année scolaire. L'examen de littératie provincial de 7e année est administré habituellement en octobre en 7e année et évalue si les normes de littératie attendues à la fin de la 6e année ont été atteintes. L'examen de compétence en anglais de la 9e année est administré habituellement en janvier en 9e année et mesure si les normes de littératie attendues à la fin de la 8e année ont été atteintes. Il est possible, et nous sommes d'avis qu'il est probable, que les enseignants révisent la matière pour aider les élèves à se préparer à l'examen. Lorsque les examens provinciaux ne sont pas administrés au niveau scolaire qui correspond aux normes de rendement qui sont mesurées, les enseignants pourraient réviser la matière de l'année précédente au lieu d'enseigner le programme de l'année en cours.

Il y a risque de perte d'apprentissage en raison de l'évaluation provinciale d'une seule matière dans un niveau scolaire donné

2.59 Lorsque l'examen provincial vise une seule matière dans un niveau scolaire donné plutôt que plusieurs matières du programme de ce niveau, il y a risque que les enseignants réaffectent du temps d'enseignement de matières qui ne font pas l'objet d'un examen provincial¹.

2.60 Le calendrier des examens provinciaux montre que seulement une matière est évaluée à un niveau scolaire. Avant 2002-2003, ce n'était pas le cas; des examens provinciaux en 3e et en 5e année avaient lieu en lecture, en anglais, en mathématiques et en sciences. En 2002-2003, le calendrier était semblable, sauf pour l'abolition de l'examen de sciences en 3e année. En 2003-2004, le calendrier des examens provinciaux a changé de façon à ce qu'une seule matière soit évaluée à un niveau scolaire en particulier : l'évaluation de la littératie en 2e année et des mathématiques en 5e année. En 2005-2006, l'évaluation de la littératie commençait en 4e année et en 7e année.

2.61 La boîte 8 montre que le pourcentage d'élèves qui atteignent les normes de compétence en littératie a augmenté depuis 2004. Elle

1. *NBTA Position Paper on External Assessments*, mai 2007, page 4.

montre aussi que, durant la même période, le pourcentage d'élèves qui satisfont aux normes de compétence en mathématiques avait diminué. Nous soulignons qu'il y a deux examens provinciaux de littératie (en 2^e année et en 4^e année) avant le premier examen provincial de mathématiques (en 5^e année). Nous ne sommes pas en mesure de commenter sur le changement dans le rendement depuis 2004 pour les autres matières comme les sciences ou les études sociales, parce que le Nouveau-Brunswick n'administre pas d'examens provinciaux dans ces matières. Bien qu'il soit acceptable de concentrer les efforts d'amélioration, il faut faire attention de s'assurer que l'amélioration du rendement dans un domaine ne se fait pas au détriment du rendement dans d'autres domaines.

8 Pourcentage d'élèves qui satisfait aux normes de compétence			
Matière	2008	2004	% d'augmentation ou de diminution
Lecture en 2 ^e année			
<i>Immersion en français</i>	83 %	63 %	Augm. 20 %
<i>Anglais</i>	76 %	59 %	Augm. 17 %
Lecture en 4 ^e année 2005-2006 = 1 ^{re} fois			
<i>Immersion en français</i>	76 %	63 %	Augm. 13 %
<i>Anglais</i>	75 %	70 %	Augm. 5 %
Littératie en anglais en 7 ^e année 2005-2006 = 1 ^{re} fois			
<i>Lecture</i>	66 %	61 %	Augm. 5 %
<i>Écriture</i>	47 %	43 %	Augm. 4 %
Mathématiques en 5 ^e année	65 %	67 %	Dim. 2 %
Mathématiques en 8 ^e année	57 %	61 %	Dim. 4 %
Source : Chiffres non vérifiés provenant de l'information fournie par le ministère			

2.62 Nous avons aussi observé que le calendrier des examens provinciaux pour le secteur anglophone au Nouveau-Brunswick diffère de celui de la plupart des autres provinces. (Le ministère nous a fourni de l'information sur les programmes d'examens provinciaux des autres provinces canadiennes.) La plupart des provinces, y compris l'Alberta, administrent des examens provinciaux dans plus d'une matière dans chaque niveau scolaire.

2.63 La boîte 9 compare les calendriers d'examens provinciaux du Nouveau-Brunswick et de l'Alberta. On voit que le Nouveau-Brunswick évalue une seule matière et que l'Alberta évalue plusieurs matières aux moyens d'examens provinciaux. Nous nous demandons pourquoi le ministère administre un examen provincial dans une seule matière à un niveau scolaire donné, ce qui présente le risque que les enseignants se concentrent sur la matière faisant l'objet de l'examen provincial au lieu du programme complet de ce niveau scolaire.

9	Calendrier des examens provinciaux du Nouveau-Brunswick et de l'Alberta												
	M	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Nouveau-Brunswick (secteur anglophone)													
Inventaire de l'enseignant sur l'état de préparation scolaire	✓												
Littératie			✓		✓			✓		✱	FR		
Mathématiques						✓			✓				
Sciences							P						
Compétence orale en français langue seconde											✓		✓
Alberta													
Anglais				✓			✓			✓			
Mathématiques				✓			✓			✓			
Sciences							✓			✓			
Études sociales							✓			✓			
Français				F			F			F			
P = projet pilote													
✱ = Examen de compétence en anglais (la réussite de cet examen est obligatoire pour													
FR = Français (lecture et écriture) pour les élèves en immersion en français uniquement.													
F = élèves en immersion en français													
Source : Nouveau-Brunswick – information fournie par le ministère; Alberta – site Web du gouvernement de l'Alberta – General Information Bulletin - Introduction to the Achievement													

Il y a risque de perte d'apprentissage en raison du nombre croissant d'examens

2.64 Au cours des quatre dernières années, le nombre d'examens provinciaux faits par les élèves du secteur anglophone a doublé; en effet, il est passé de 5 à 11. De plus, le ministère prévoit ajouter au moins un autre examen provincial.

- Onze examens provinciaux ont été administrés durant l'année scolaire 2007-2008; voir la boîte 7.

- Cinq examens provinciaux ont été administrés durant l'année scolaire 2003-2004, soit : littérature en 2e année, mathématiques en 5e année, mathématiques en 8e année, évaluation des compétences linguistiques en anglais (ELPA) au niveau intermédiaire, et compétence orale en français langue seconde en 12e année.
- Le ministère prévoit ajouter un examen de numératie en 3e année, comme il est indiqué dans le plan pour l'éducation du ministère Les enfants au premier plan.
- Le document *Pacte pour le changement* annonçait l'intention de rétablir « l'Examen d'acquis scolaire provincial afin de pouvoir évaluer si les élèves ont acquis les compétences requises.¹ »

2.65 Chaque examen provincial a un coût, non seulement un coût financier pour le ministère pour l'administration de l'examen, mais aussi un coût pour les écoles en raison du temps d'apprentissage précieux qui y est consacré et du stress vécu par les élèves.

Le calendrier des examens provinciaux est de plus en plus long, ce qui présente des inconvénients

2.66 Un calendrier d'examens provinciaux stable permet d'analyser les tendances au fil du temps, ce qui peut fournir de l'information utile. Certains examens provinciaux sont administrés depuis de nombreuses années, dont l'examen de mathématiques en 8e année et l'examen de compétence orale en français. Cependant, de façon générale, le calendrier des examens provinciaux s'allonge, comme le montre la boîte 7. La boîte 7 montre aussi que l'ELPA est passé de la 8e année à la 9e année en 2005-2006. D'habitude, une fois que le moment d'un examen provincial est établi, il est administré durant le même mois chaque année. Toutefois, le moment de l'ELPA n'est pas stable; il a changé chaque année depuis qu'il a été déplacé en 9e année en 2005-2006.

2.67 Chaque fois que le calendrier des examens provinciaux change, on se prive de l'information utile produite par l'analyse des tendances. D'autres inconvénients peuvent se faire sentir. Par exemple, un calendrier qui change peut nuire à la planification opérationnelle et peut créer une impression de désorganisation.

Conclusion

2.68 Le calendrier des examens provinciaux présente les faiblesses suivantes : il n'est pas tout à fait compatible avec le plan pour

1. Parti libéral du Nouveau-Brunswick, *Pacte pour le changement*, septembre 2006, page 13.

l'éducation; il y a risque de perte d'apprentissage en raison du moment de deux examens, de l'évaluation d'une seule matière dans un niveau scolaire donné et du nombre croissant d'examens; le calendrier est susceptible d'être modifié.

Recommandation

2.69 En consultation avec ses intervenants, le ministère devrait remettre en question son calendrier actuel d'examens provinciaux, explorer des solutions de rechange pour obtenir l'information nécessaire à la réalisation de son objet en perturbant le moins possible le temps d'apprentissage des élèves et réviser son calendrier d'examens provinciaux au besoin.

Examens similaires administrés par les districts et les écoles

2.70 En plus des examens préparés par les enseignants pour établir la note de l'élève et les examens provinciaux du ministère, les élèves font d'autres examens. Nous avons observé les points suivants :

- Certains districts et certaines écoles administrent des examens qui sont similaires aux examens provinciaux, mais dont les résultats ne sont pas intégrés à la note de l'élève.
- Le ministère n'assure pas un suivi pour savoir quelles écoles ou quels districts administrent d'autres examens ni combien sont administrés.
- Ce ne sont pas les examens qui rendent les enfants plus intelligents, mais l'enseignement qu'ils reçoivent¹. Le temps et les efforts de l'enseignant et de l'élève sont accaparés par la préparation et la passation d'examens qui ne sont pas pris en compte dans la note de l'élève pour le cours. Le ministère ne sait pas combien de temps d'apprentissage est consacré aux autres examens administrés par les districts et les écoles. Cela n'est pas surveillé.
- Il n'y a pas d'intégration coordonnée des examens provinciaux, des examens des districts et des examens des écoles.
- Les parents et les tuteurs ne sont pas nécessairement au courant des autres examens, et ils ne sont pas nécessairement informés des résultats.

1. *NBTA Position Paper on External Assessments*, mai 2007, page 2.

2.71 Le suivi des examens administrés par les différentes parties réduirait le risque de répétition des efforts et d'un temps excessif consacré aux examens.

Conclusion

2.72 Le ministère ne suit pas les examens administrés par certains districts et certaines écoles qui sont similaires aux examens provinciaux et dont les résultats ne sont pas intégrés à la note de l'élève. Le ministère ne sait pas quelles écoles ni quels districts administrent d'autres examens ni combien de ces autres examens ont lieu.

Recommandations

2.73 Le ministère devrait assurer un suivi de tous les examens administrés par les écoles et les districts qui sont similaires aux examens provinciaux.

2.74 Le ministère devrait surveiller le temps d'apprentissage des élèves qui est consacré à la préparation et à la passation des examens provinciaux et de tout autre examen similaire administré par les districts et les écoles pour s'assurer que ce temps n'est pas excessif.

2.75 Le ministère devrait mettre au point des pratiques visant à faire en sorte que les différents examens se complètent et qu'il n'y a pas de répétition des efforts.

Examens provinciaux et besoins particuliers des élèves

Pourquoi cette question est-elle importante?

2.76 Les élèves ayant des besoins particuliers ont un plan d'intervention pour les aider à l'école. Leur plan indique s'ils doivent être exemptés d'un examen provincial ou s'ils ont besoin d'accommodations lors de la passation de l'examen provincial. La boîte 10 décrit les exemptions et les accommodations.

2.77 Il est important que les exemptions et les accommodations soient accordées de façon appropriée afin de protéger la qualité de l'information obtenue au moyen des examens provinciaux. Des accommodations devraient être accordées uniquement aux élèves qui en ont besoin; de plus, seuls les élèves admissibles devraient bénéficier de telles mesures. Une utilisation appropriée des accommodations rehausse la validité des résultats de l'examen.

Lignes directrices écrites

2.78 Le document du ministère pour le secteur anglophone intitulé *Provincial Assessment Program - Guidelines for Exemptions and Accommodations* [Programme d'évaluation provincial – lignes directrices pour les exemptions et les accommodations] rend les examens provinciaux aussi inclusifs que possible en traitant des

besoins particuliers des élèves. Ce document donne des conseils sur les exemptions et les accommodations qui peuvent être accordées pour chacun des examens provinciaux. Il décrit également le processus à suivre et contient les formulaires à remplir pour demander des exemptions et des accommodations pour les élèves. En plus d'être diffusé auprès des écoles, le document est affiché sur le site Web du ministère à l'intention des parents et des tuteurs.

2.79 Le processus à suivre pour obtenir une exemption est différent du processus à suivre pour obtenir une accommodation. À l'heure actuelle, le processus pour administrer les exemptions et les accommodations est manuel et comporte des formulaires en version papier.

10 Exemptions et accommodations

Exemptions

Une exemption doit être envisagée pour les élèves qui ont un déficit cognitif, des handicaps multiples ou un trouble spécifique de l'apprentissage à un degré tel que l'évaluation ne serait pas appropriée dans leur cas ou pourrait leur causer un préjudice émotif. L'exemption sera accordée aux élèves ayant des particularités établies et qui ont un plan d'intervention qui documente la nécessité d'une exemption.

Accommodations

Le personnel enseignant et les directions d'école devraient faire tous les efforts possibles pour faciliter la participation des élèves ayant des besoins particuliers à l'évaluation au meilleur de leur capacité et avec leurs pairs. Des accommodations appropriées devraient être accordées pour préserver le respect de soi et le sentiment d'appartenance des élèves. Les écoles sont incitées à inclure le plus grand nombre possible d'élèves dans l'évaluation. Exemples d'accommodations : prolongation de la durée prévue, autre local, présentation de l'examen dans une autre forme (gros caractères, braille, ruban audio, etc.), et développement de l'utilisation des technologies (lorsqu'elles sont utilisées habituellement par l'élève ayant des besoins particuliers dans son programme éducatif).

Source : New Brunswick – Provincial Assessment Program for Literacy and Mathematics – Guidelines for Exemptions and Accommodations, 2006-2007.

Exemption d'un examen

2.80 Nos observations sur le processus suivi par le ministère pour la gestion des exemptions des examens provinciaux comprennent les points suivants.

- Le processus d'exemption semble raisonnable. Il est clairement documenté et comporte des formulaires standard. La direction vérifie les formulaires de demande d'exemption pour s'assurer de leur conformité avec le processus documenté.
- Environ 2 % des élèves sont exemptés des examens provinciaux.

- Les élèves exemptés sont compris dans les rapports sur les résultats provinciaux aux examens provinciaux. Ils sont considérés comme n'ayant pas atteint la norme appropriée de rendement à l'examen provincial.

Accommodations pour la passation d'un examen

2.81 Nos observations sur le processus suivi par le ministère pour la gestion des accommodations aux examens provinciaux comprennent les points suivants.

- Le processus pour accorder des accommodations est clairement documenté et comporte des formulaires standard. La direction traite les formulaires de demande d'accommodation et accorde les accommodations demandées.
- Le ministère ne vérifie pas les demandes d'accommodation pour s'assurer que seuls les élèves admissibles reçoivent des accommodations. Nous avons examiné un échantillon de 57 élèves (de quatre districts différents) qui avaient reçu une accommodation. Nous avons déterminé que chacun des 57 élèves avait un plan d'intervention.
- Le ministère ne suit pas le nombre d'élèves qui ont besoin d'accommodations, le nombre d'accommodations accordées ni le genre d'accommodations demandées et accordées. Nous avons examiné les demandes concernant un seul type d'accommodation pour l'examen de littérature en anglais de 7e année de 2008. Nous avons observé qu'une école comptant 33 élèves de 7e année avait demandé d'accommodations pour 9 élèves (27 % des élèves qui ont participé à l'examen ont reçu une accommodation) et qu'une autre école comptant 272 élèves de 7e année n'avait présenté aucune demande d'accommodation (0 % des élèves qui ont participé à l'examen a reçu une accommodation).

Conclusion

2.82 Le ministère a un guide écrit pour les exemptions aux examens provinciaux et les accommodations relatives à la participation aux examens provinciaux afin de répondre aux besoins particuliers des élèves. Le ministère n'exerce pas une surveillance adéquate pour s'assurer que les exemptions et les accommodations sont accordées de façon appropriée. Même si nous n'avons pas été en mesure de déterminer si d'accommodations sont accordées à tous les élèves admissibles, il semble que seuls les élèves admissibles bénéficient de telles mesures.

Recommandation

2.83 Le ministère devrait renforcer le processus pour accorder des accommodations aux élèves ayant des besoins particuliers pour s'assurer que :

- tous les élèves admissibles reçoivent des accommodations dans la forme à laquelle ils ont droit;
- seuls les élèves admissibles reçoivent des accommodations et uniquement dans la forme à laquelle ils ont droit.

Le processus de correction

2.84 Nos observations sur le processus suivi par le ministère pour la correction des examens provinciaux comprennent les points suivants.

- Le membre du personnel qui est chargé de la préparation d'un examen provincial est aussi responsable de sa correction. Cette personne est présente en tout temps durant la séance de correction afin de superviser le processus et de régler tout problème qui peut surgir.
- L'entreprise qui a le contrat d'emballer et d'expédier l'examen est également présente à la séance de correction. Elle distribue les copies d'examen de façon à ce que tous les correcteurs soient occupés en tout temps.
- La séance de correction débute par une séance d'information et de formation afin que les correcteurs soient à l'aise dans leur rôle avant de commencer à corriger les copies d'examen.
- Les correcteurs signalent qu'ils apprécient participer au comité de correction; ils indiquent que c'est une expérience d'apprentissage formidable.
- Les correcteurs consignent les erreurs courantes. Le ministère utilise cette information pour produire une « liste des erreurs courantes », qui est distribuée aux enseignants afin qu'ils puissent aider les élèves à surmonter les faiblesses communes déterminées par l'examen provincial.

Conclusion

2.85 Le ministère a un processus adéquat pour la correction des examens provinciaux.

Communication des résultats aux examens provinciaux dans le secteur anglophone

Communication des résultats individuels des élèves

2.86 Cette section contient nos observations au sujet de la communication par le ministère des résultats des élèves aux examens provinciaux. Une fois que les élèves ont fait l'examen provincial et que le comité de correction a corrigé les copies, le ministère recueille les données et fait rapport des résultats par élève, par classe, par école, par district et pour la province. Nous formulons des commentaires sur la communication des résultats individuels des élèves, la communication des résultats des écoles et la communication des résultats au public.

2.87 Nos observations sur la communication des résultats individuels des élèves comprennent les points suivants.

- Le ministère déclare ce qui suit sur son site Web : « *Les évaluations provinciales représentent un moyen raisonnable et rentable pour déterminer le rendement individuel de l'élève ou le rendement global d'une école* »¹.
- Les résultats individuels des élèves aux examens provinciaux sont communiqués à l'école; toutefois, ils ne sont pas inclus dans la note de l'élève. (En Alberta, les enseignants peuvent utiliser les résultats aux examens provinciaux sur le rendement pour déterminer la note finale de l'élève².)
- Pour la plupart des examens, les résultats individuels des élèves aux examens provinciaux ne sont pas communiqués à l'élève ni à ses parents ou à son tuteur. Les résultats individuels des élèves sont remis à l'élève pour 2 des 11 examens provinciaux, soit l'évaluation des compétences linguistiques en anglais (ELPA) et l'examen sur la compétence orale en français.
- Avant chaque examen provincial, un bulletin d'information à l'intention des parents et des tuteurs est envoyé à la maison par l'entremise des élèves. Le bulletin d'information diffère pour chaque examen provincial, mais, de façon générale, il offre les mêmes renseignements sur la date de l'examen, en quoi l'examen consiste et comment l'examen sera corrigé. Il donne également des renseignements sur la communication des résultats : les

1. Site Web du gouvernement du Nouveau-Brunswick – ministère de l'Éducation – Secteur anglophone – Rendement et évaluation – *Aperçu*.

2. Site Web du gouvernement de l'Alberta, *Meeting High Standards*, septembre 2007.

districts et les écoles recevront des renseignements au niveau de la province, des districts et des écoles, ainsi que les résultats individuels des élèves. Nous avons observé que, pour l'examen de littératie en anglais de 7^e année, le bulletin d'information ajoute que les écoles recevront les résultats individuels des élèves pour les communiquer aux parents/tuteurs¹. Cependant, les parents et tuteurs n'ont pas reçu les résultats des élèves et n'ont pas été informés de la façon d'obtenir les résultats des élèves.

- Le ministère sait qu'un district a remis aux parents et tuteurs les résultats des élèves d'au moins une partie des examens provinciaux.
- Alors que nous n'avons pas examiné la documentation de toutes les provinces canadiennes, nous avons remarqué que l'Alberta et la Nouvelle-Écosse communiquent les résultats des élèves aux parents et tuteurs, mais pas la Saskatchewan.

Communication des résultats des écoles

2.88 Nos observations sur la communication des résultats des écoles comprennent les points suivants.

- Après 11 ans de production d'un bulletin scolaire annuel qui donnait de l'information au niveau de la province, des districts et des écoles au sujet des examens provinciaux, il n'y a eu aucun rapport public sur les résultats durant deux années scolaires (2005-2006 et 2006-2007).
- En décembre 2008, le ministère a publié les premiers rapports annuels sur le rendement des écoles. Chaque école a reçu un *Report on Achievement* [Rapport sur le rendement]. Les caractéristiques du rapport en font un excellent document. Ainsi, le rapport donne les niveaux de rendement aux examens provinciaux sur une période de trois ans, ce qui permet au lecteur de voir les progrès réalisés au fil du temps. Le rapport montre les cibles provinciales pour chaque examen, ainsi que les résultats sur le rendement globaux pour l'école, pour le district scolaire et pour la province, ce qui permet au lecteur de faire des comparaisons. Les résultats des écoles comptant cinq élèves ou moins qui ont fait l'examen ne sont pas communiqués afin de

1. Province du Nouveau-Brunswick – ministère de l'Éducation, *Information for Parents and Guardians - Provincial Grade 7 Literacy Assessment - 20-24 octobre, 2008*.

respecter les élèves individuels dans les petites classes. Le rapport est facile à lire et à comprendre.

- Le rapport sur le rendement de chaque école a été remis à chaque élève à l'intention des parents ou tuteurs.
- Le système d'information du ministère est mal adapté à la production des rapports sur le rendement. Par exemple, la production des 228 rapports d'école a nécessité l'entrée à la main des données portant sur trois années d'examens provinciaux et la vérification manuelle de l'exactitude des données.

Communication des résultats au public.

2.89 Nos observations sur la communication des résultats au public comprennent les points suivants.

- Le rapport sur le rendement de chaque école et de chaque district est affiché sur le site Web du ministère à l'intention du public.
- Le site Web du ministère contient également le rapport provincial, qui présente les résultats sur le rendement de chaque examen provincial avec des graphiques offrant une comparaison sur trois ans. Le rapport présente aussi des renseignements supplémentaires sur chaque examen, dont le nombre d'élèves qui ont fait l'examen.
- Il n'est pas clairement expliqué comment trouver les résultats des examens provinciaux sur le site Web du ministère; les résultats ne sont pas affichés avec les autres renseignements concernant la Direction de la mesure et de l'évaluation.
- En décembre 2007, le ministère a publié son document L'état de la situation pour l'année scolaire 2006-2007. « Ce document a pour but de présenter l'état du système scolaire par rapport à différents indicateurs de succès. Dès l'an prochain, nous ferons rapport annuellement sur les progrès accomplis »¹. En mars 2009, le ministère a publié L'état de la situation : Notre progression vers les cibles du plan pour l'éducation Les enfants au premier plan 2008 (L'état de la situation) pour l'année scolaire 2007-2008.

1. Province du Nouveau-Brunswick, *L'état de la situation – Points de référence pour les cibles du plan pour l'éducation Les enfants au premier plan – 2007*, décembre 2007, page 6.

- Le rapport *Points de référence* et le document *L'état de la situation* contiennent les résultats provinciaux à la plupart des examens provinciaux, ainsi que les résultats d'évaluations nationales et internationales. Nous avons constaté que les résultats à l'ELPA ne sont pas communiqués dans les rapports de 2007 et de 2008.
- Nous félicitons le ministère pour son rapport intitulé *L'état de la situation – Points de référence pour les cibles du plan pour l'éducation Les enfants au premier plan – 2007* et le document qui a suivi, *L'état de la situation 2008*. Avec ces rapports, le ministère a fait des progrès dans la présentation de l'information sur le rendement. Le ministère a des indicateurs du rendement assortis de cibles, et il mesure le rendement réel en comparaison aux cibles et en fait publiquement rapport. Malgré le fait que les chiffres réels sur le rendement sont faibles comparativement aux cibles pour les examens provinciaux, le ministère rend des comptes en faisant rapport sur le rendement.

Conclusion

2.90 Comme le but des examens provinciaux n'est pas clairement documenté, nous ne sommes pas en mesure de déterminer si la communication des résultats est appropriée.

Recommandations

2.91 Le ministère devrait établir par écrit une directive sur la communication des résultats individuels des élèves aux examens provinciaux.

2.92 Le ministère devrait évaluer ses besoins en matière de système d'information en ce qui concerne la communication des résultats aux examens provinciaux et s'assurer que ces besoins sont satisfaits.

2.93 Le ministère devrait s'assurer que les résultats aux examens provinciaux sont faciles à trouver sur son site Web.

Directives et procédures par écrit

L'importance des directives et des procédures

2.94 Les directives et les procédures documentent les règles d'un programme et décrivent les étapes à suivre dans la réalisation des tâches. Non seulement les directives et les procédures renseignent les membres du personnel sur la manière de bien remplir leurs responsabilités courantes, mais elles servent aussi de fondement à la surveillance des activités afin d'en assurer l'uniformité.

Absence de directives et procédures limitées

2.95 Le ministère n'a pas de directives écrites et ses procédures sont limitées pour les examens provinciaux dans le secteur

anglophone. Les observations suivantes montrent qu'il est nécessaire d'avoir des procédures écrites.

2.96 Nous avons constaté que la composition de l'équipe de correction diffère selon l'examen provincial. Parfois, on demande aux districts de choisir des représentants pour participer à l'équipe de correction, alors que d'autres fois, c'est le ministère qui choisit les membres de l'équipe. En l'absence de directives écrites, rien n'assure que les personnes choisies ont l'expérience et l'objectivité dont une équipe de correction doit faire preuve.

2.97 Le ministère a un document de lignes directrices administratives pour les directions d'école et le personnel enseignant (*Administrative Guidelines*) – il s'agit de règles que les écoles doivent suivre pour l'administration des examens provinciaux – et un document de lignes directrices pour les exemptions et les accommodations (*Guidelines for Exemptions and Accommodations*). Ces documents semblent utiles; cependant, ils ne sont pas toujours suivis. Pour de nombreux lecteurs, le terme « ligne directrice » désigne une suggestion, plutôt qu'une exigence. Cela explique peut-être pourquoi les lignes directrices ne sont pas toujours suivies.

2.98 Nous avons vu des cas où les lignes directrices administratives pour les directions d'école et le personnel enseignant n'ont pas toujours été suivies. (Par exemple, élèves qui écrivent au crayon alors que les règles précisent que les élèves doivent utiliser un stylo à l'encre bleu foncé ou noire, ou insertion de feuilles mobiles alors que les règles précisent que les réponses doivent être rédigées dans le livret et qu'il ne devrait pas y avoir de pages supplémentaires contenant le travail de l'élève agrafées au livret.) Nous avons aussi vu un cas où l'enseignante avait modifié l'examen. (L'examen demandait aux élèves de rédiger un texte sur leur condition d'élève au niveau intermédiaire. L'enseignante a demandé à ses élèves de plutôt rédiger un texte sur les jours de tempête.) Le ministère est au courant de ces cas et d'autres où les règles n'ont pas été suivies.

2.99 Le ministère n'a pas de directives ni de procédures pour surveiller les écoles ou faire appliquer les lignes directrices. Pour protéger l'intégrité de l'information obtenue grâce aux examens provinciaux, il est nécessaire d'avoir des procédures écrites pour repérer les cas de mauvaise utilisation des documents des examens provinciaux, documenter la mauvaise utilisation et en faire rapport en vue d'apporter des mesures correctives.

2.100 Le ministère devrait avoir des procédures écrites pour chaque élément important des examens provinciaux, c'est-à-dire : l'élaboration et la préparation des examens provinciaux; l'emballage et le transport des examens à destination et en provenance des écoles; la sélection des membres des comités et la correction des examens; l'accumulation des données et la communication des résultats aux examens; l'entreposage et la conservation des documents des examens provinciaux. De plus, il devrait y avoir des procédures écrites pour indiquer aux districts, aux écoles et au personnel enseignant comment utiliser les résultats des examens provinciaux. Et, pour veiller à l'application et à la mise à jour au besoin des directives et des procédures, des méthodes de contrôle de la qualité doivent être consignées par écrit et mises en œuvre.

Conclusion

2.101 Le ministère n'a pas de directives écrites et ses procédures sont limitées pour les examens provinciaux dans le secteur anglophone.

Recommandations

2.102 Le ministère devrait rédiger des directives et des procédures pour le programme des examens provinciaux.

2.103 Le ministère devrait donner au besoin une formation pour faire en sorte que les directives et les procédures sont comprises et suivies. Cette formation devrait comprendre la formation du personnel enseignant sur les lignes directrices administratives et l'utilisation des résultats aux examens provinciaux.

2.104 Le ministère devrait élaborer et mettre en œuvre des mécanismes de contrôle de la qualité pour s'assurer que les directives et les procédures sont suivies et mises à jour au besoin.

L'évaluation des compétences linguistiques en anglais (ELPA) Qu'est-ce que l'ELPA?

2.105 L'ELPA ou English Language Proficiency Assessment (évaluation des compétences linguistiques en anglais) est un examen provincial de littératie en anglais. À l'instar des autres examens de littératie provinciaux, l'ELPA comprend une composante lecture et une composante écriture.

2.106 L'ELPA, différent des examens de littératie provinciaux de 2e et de 4e année, est rédigé uniquement en anglais. (En 2e et en 4e année, les élèves d'immersion en français font un examen de littératie provincial en français.)

2.107 Une autre différence avec les examens de littératie provinciaux de 2e et de 4e année est que la réussite de l'ELPA est une

exigence. Le document d'information aux parents et aux tuteurs précise que, pour obtenir le diplôme au Nouveau-Brunswick, l'élève (à l'exception des élèves officiellement exemptés pour des raisons valables) doit faire la preuve de sa capacité de lire et d'écrire à un niveau de rendement « approprié », comme il est déterminé par l'ELPA. Les élèves qui échouent à l'ELPA auront la possibilité d'être réévalués en 10e, en 11e et en 12e année¹. Comme la réussite de l'ELPA est exigée pour l'obtention du diplôme, il semble que cet examen soit similaire aux examens menant au diplôme en Alberta, qui sont décrits à la boîte 11.

11	Description des examens menant au diplôme en Alberta
	Un objectif majeur des examens de 12 ^e année menant au diplôme est d'attester les résultats de l'élève à un cours. Chaque examen est aligné sur le programme d'études de façon à fournir une évaluation commune de tous les élèves de la province. Un examen menant au diplôme compte pour 50 % de la note finale de l'élève pour le cours, et la note attribuée par l'école compte pour l'autre moitié de la note finale. [...] Pour réussir un cours, l'élève doit obtenir une note combinée d'au moins 50 %.
	Source : Site Web du gouvernement de l'Alberta – ministère de l'Éducation, <i>Meeting High Standards</i> , septembre 2007.

Historique de l'ELPA

2.108 Voici des renseignements qui donnent un bref historique de l'ELPA.

- Dans les années 1990, le Nouveau-Brunswick avait des examens provinciaux pour différents sujets au niveau secondaire. La note de l'élève était composée à 70 % de la note décernée en classe et à 30 % de la note obtenue à l'examen provincial. Pour obtenir un diplôme d'études secondaires du Nouveau-Brunswick, il fallait que l'élève obtienne au moins 50 % en anglais. Durant la période 1997-2004, l'examen provincial d'anglais a été remplacé par l'ELPA.
- L'ELPA a été administré pour la première fois en 1994 en 8e année à titre de projet pilote, puis adopté en 1995.
- La réussite à l'ELPA est devenue obligatoire pour l'obtention du diplôme en juin 2001.

1. Province du Nouveau-Brunswick – ministère de l'Éducation, *Information For Parents And Guardians 2008-2009 - English Language Proficiency Assessment*.

- Le niveau de l'administration de l'ELPA est passé de la 8^e année à la 9^e année; il a été administré pour la dernière fois en 8^e année en 2003-2004, et pour la première fois en 9^e année en 2005-2006.

Commentaires

2.109 Nos observations au sujet de l'ELPA comprennent les points suivants.

- Alors que l'ELPA est administré durant la 9^e année, il évalue si les normes de littératie attendues à la fin de la 8^e année ont été atteintes.
- Parmi les 11 examens provinciaux, c'est le seul examen dont la réussite est exigée.
- Les élèves peuvent faire l'examen jusqu'à cinq fois.
- En 2007-2008, 43 % des élèves de 9^e année ont échoué à la composante lecture de l'ELPA. Par ailleurs, toujours en 2007-2008, 62 % des élèves qui ont repris l'examen (de la 10^e à la 12^e année) ont échoué à la composante lecture de l'ELPA. Enfin, au cours de la même période, 33 % des élèves de 9^e année et 42 % des élèves qui ont repris l'examen (en 10^e, en 11^e ou en 12^e année) ont échoué à la composante écriture de l'ELPA.
- Le taux de réussite à l'ELPA a diminué considérablement depuis 2004. Voir la boîte 12.
- Le nombre d'élèves qui reprennent l'examen pourrait dépasser le nombre d'élèves qui le font pour la première fois. En janvier 2009, 6 265 élèves de 9^e année ont fait l'ELPA; de plus, 4 247 élèves (de la 10^e à la 12^e année) ont repris la composante lecture de l'examen et 3 007 élèves ont repris la composante écriture de l'examen. (Comme les élèves reprennent seulement la composante à laquelle ils ont échoué, il est possible qu'un élève doive reprendre seulement une composante. Certains élèves peuvent avoir à reprendre les deux composantes.) En 2008, 6 447 élèves de 9^e année avaient fait l'ELPA; de plus, 4 042 élèves ont repris la composante lecture et 4 938 élèves ont repris la composante écriture. Le ministère n'a pas pu fournir d'information sur le taux de réussite par niveau scolaire pour les élèves qui ont repris l'examen.

- Le coût de l'ELPA et des réévaluations est d'environ 250 000 \$. C'est le double du coût des autres examens de littératie, qui sont administrés en 2e, en 4e et en 7e année et qui coûtent entre 120 000 \$ et 140 000 \$ environ. (Ces chiffres ne comprennent pas la rémunération des membres du personnel de la direction.)
- L'ELPA est à l'origine de l'ajout récent (en 2006) de l'examen provincial de littératie en anglais de 7e année. Découlant d'une demande du personnel enseignant, l'examen provincial de littératie en anglais de 7e année a été établi pour préparer les élèves à l'ELPA, dont la réussite est exigée pour l'obtention du diplôme. L'examen de littératie en anglais de 7e année a lieu en octobre, et il évalue si les normes de rendement en littératie attendues à la fin de la 6e année sont atteintes. En octobre 2008, des élèves de 87 écoles ont fait l'examen de littératie en anglais de 7e année. La cible provinciale est l'atteinte ou le dépassement par 85 % des élèves du niveau de rendement approprié. Seulement 2 des 87 écoles ont atteint la cible. De plus, dans 79 écoles, moins de 80 % des élèves ont atteint ou dépassé le niveau de rendement approprié, dont 8 ont vu moins de 50 % de leurs élèves atteindre ou dépasser le niveau de rendement approprié.
- Bien que la possibilité de reprendre l'examen jusqu'à quatre fois soit en vigueur depuis 2004, le ministère n'a pas fait d'analyse du rapport coûts/avantages pour déterminer si cinq possibilités de faire l'examen est un nombre approprié.

12 Résultats à l'ELPA - % des élèves qui ont réussi										
	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000	Milieu années 1990
Lecture	57	61	60	Note 3	71	73	71	76	73	66
Écriture	67	52	53		Note 2					Note 1
Reprise										
Lecture	38	46	47							
Écriture	58	38	41							
Notes :										
1. Le chiffre provient de la citation suivante en 2001 : <i>Les taux de réussite à l'évaluation des compétences linguistiques en anglais au niveau intermédiaire ont grimpé de 66 % à 76 % au cours des cinq dernières années.</i> ¹										
2. Les résultats étaient communiqués différemment avant 2005.										
3. Les élèves de 9 ^e année, plutôt que ceux de la 8 ^e année, ont subi l'évaluation des compétences linguistiques en anglais. Puisqu'ils avaient déjà passé le test écrit en 8 ^e année, il n'y aura pas de résultats pour l'évaluation des compétences linguistiques en anglais pour cette année scolaire. ²										
Source : Chiffres non vérifiés provenant de l'information fournie par le ministère										

Conclusion

2.110 L'information sur l'ELPA ne donne pas une bonne image du système d'éducation du Nouveau-Brunswick. Il est difficile de comprendre pourquoi la réussite à un examen de littératie en 8^e année est l'une des exigences pour l'obtention du diplôme d'études secondaires; cela semble constituer une attente très peu exigeante pour des diplômés du secondaire. Les résultats à l'ELPA montrent que le ministère fait passer au secondaire un grand nombre d'élèves qui ne possèdent pas les compétences en littératie nécessaires pour maîtriser le programme d'études du niveau secondaire.

Conclusion

2.111 En ce qui a trait à nos objectifs, nous avons conclu que le ministère n'a pas encore finalisé un plan stratégique pour l'évaluation provinciale des élèves du secteur anglophone; de plus, comme le but des examens provinciaux n'est pas clairement

¹ Province du Nouveau-Brunswick, *Résultats scolaires 2001 – Districts scolaires anglophones – ministère de l'Éducation – Direction de la mesure et de l'évaluation.*

² Province du Nouveau-Brunswick, *Résultats scolaires 2005 – Districts scolaires anglophones – ministère de l'Éducation – Direction de la mesure et de l'évaluation.*

documenté, nous n'avons pas pu conclure si le processus suivi par le ministère pour administrer les examens provinciaux aux élèves du secteur anglophone est approprié.

2.112 Certains éléments fondamentaux d'un programme efficace manquent, dont : un objet clair, une stratégie ou un plan directeur, des directives et des procédures par écrit, et la surveillance du programme. Le ministère fait passer beaucoup d'examens provinciaux aux élèves du secteur anglophone. Toutefois, la pertinence et la fiabilité de l'information obtenue grâce aux examens provinciaux sont à risque, car le programme n'a pas de directives écrites ni de procédures adéquates avec une surveillance suffisante pour protéger la qualité de l'information. Nous avons formulé des recommandations qui visent les faiblesses que nous avons relevées. À notre avis, nos recommandations sont compatibles avec le plan énoncé dans *Pacte pour le changement*, soit d'« examiner les meilleures pratiques quant à l'évaluation des élèves »¹.

2.113 L'information sur l'ELPA ne donne pas une bonne image du système d'éducation du Nouveau-Brunswick.

2.114 L'année dernière, nous avons fait rapport sur notre travail au sujet des *Services d'alphabétisation pour adultes* au ministère de l'Éducation postsecondaire, de la Formation et du Travail². Nous avons souligné les résultats du Canada à *L'Enquête internationale sur l'alphabétisation et les compétences des adultes* de 2003 (EIACA); les résultats moyens de la population adulte âgée de 16 à 65 ans au Nouveau-Brunswick étaient inférieurs aux moyennes canadiennes dans tous les domaines mesurés (littératie, numératie et résolution de problèmes). Les résultats de l'enquête internationale montraient que, au Canada, environ 50 % des diplômés de l'école secondaire ne possédaient pas les compétences nécessaires pour le monde d'aujourd'hui. Nous avons observé que : « Au Nouveau-Brunswick, nous avons un système d'éducation gratuit. Nous avons des lois qui obligent les enfants à fréquenter l'école jusqu'à l'âge de 18 ans. Nous avons un programme d'études établi par la province. Nous avons des enseignants qui doivent détenir des titres de compétence déterminés. » Et nous avons posé la question suivante : « Pourquoi avons-nous des gens qui ne possèdent pas un niveau de

1. Parti libéral du Nouveau-Brunswick, *Pacte pour le changement*, septembre 2006, page 13.

2. Bureau du vérificateur général du Nouveau-Brunswick, *Rapport du vérificateur général du Nouveau-Brunswick – Volume 2*, 2008, mars 2009, chapitre 6.

littératie approprié? » Enfin, nous offrons la citation suivante : [Traduction.] *Les apprenants des programmes d'alphabétisation pour adultes représentent, au niveau le plus simple, l'échec des écoles, qui n'ont pas réussi à scolariser tous les enfants jusqu'à l'obtention du diplôme*¹. Vu notre travail de cette année sur les examens provinciaux du ministère de l'Éducation, nous nous demandons si le fait d'exiger un niveau de littératie de 8e année pour l'obtention du diplôme d'études secondaires au Nouveau-Brunswick joue un rôle dans cette situation.

2.115 Enfin, nous rappelons à nos lecteurs que, bien que les examens provinciaux puissent fournir [Traduction.] de l'information de grande qualité, fiable et valide, ils ne peuvent pas fournir toute l'information dont une école a besoin pour connaître le rendement des élèves. Il est préférable d'interpréter les résultats d'une école et d'un district aux examens provinciaux dans le contexte de données locales quantitatives et qualitatives. Les examens de rendement ne peuvent évaluer qu'une partie de l'apprentissage².

1. Nayda Veeman, Angela Ward et Keith Walker, *Valuing Literacy - Rhetoric or Reality?*, 2006, page 27.

2. Site Web du gouvernement de l'Alberta, *General Information Bulletin - Introduction to the Achievement Testing Program*, août 2007, page 1.

Annexe – Recommandations

2.116 Cette section présente nos recommandations dans les domaines qui, à notre avis, nécessitent des changements. Les recommandations que nous avons adressées au ministère sont présentées côte à côte avec la réponse du ministère à chaque recommandation. Les recommandations ont trait à chacun de nos deux objectifs, qui traitent des sujets suivants :

- orientation stratégique pour l'évaluation provinciale des élèves (boîte 13);
- processus d'administration des examens provinciaux (boîte 14).

13	Recommandations relatives à l'orientation stratégique pour l'évaluation provinciale des élèves (secteur anglophone)
Recommandation	Réponse du ministère [Traduction.]
<p>Comité consultatif du ministre</p> <ul style="list-style-type: none"> • Le ministère devrait s'assurer que le comité consultatif du ministre est actif, conformément aux mesures législatives. La représentation au comité consultatif du ministre et la fréquence des réunions devraient permettre au comité consultatif de réaliser son objet. • Le ministère devrait clairement documenter les attributions du comité, qui devraient comprendre son rôle et ses responsabilités. • Le ministère devrait mettre au point un programme d'orientation à l'intention des nouveaux membres du comité. 	<p>Le ministère respecte les mesures législatives. Le comité consultatif du ministre fonctionne conformément aux mesures législatives. La Loi sur l'éducation prévoit que le comité doit se réunir au moins une fois par année. Le comité a tenu deux réunions cette année. Le comité a mis au point un guide pour les réunions du comité consultatif du ministre sur la mesure et l'évaluation. Le comité a convenu de tenir trois réunions par année.</p> <p>Le ministère a établi les attributions du comité, y compris les rôles et les responsabilités du comité. Le comité consultatif du ministre sur la mesure et l'évaluation a contribué à l'élaboration des attributions.</p> <p>Le ministère est d'accord avec cette recommandation et mettra au point un programme d'orientation à l'intention des nouveaux membres du comité.</p>
<p>Plan stratégique</p> <ul style="list-style-type: none"> • Avec l'aide du comité consultatif du ministre, le ministère devrait finaliser son cadre stratégique pour l'évaluation provinciale des élèves. • Avec l'aide du comité consultatif du ministre, le ministère devrait déterminer et consigner par écrit le but des examens provinciaux. 	<p>Le ministère a achevé son cadre stratégique pour les examens provinciaux avec l'apport du comité consultatif du ministre sur la mesure et l'évaluation et d'autres intervenants, et le cadre est affiché sur le site Web du ministère.</p> <p>Le but des examens provinciaux est documenté dans le cadre d'évaluation.</p>

14 **Recommandations relatives au processus d'administration des examens provinciaux dans le secteur anglophone**
Recommandation
Réponse du ministère [Traduction.]
Le calendrier des examens provinciaux

- *En consultation avec ses intervenants, le ministère devrait remettre en question son calendrier actuel d'examens provinciaux, explorer des solutions de rechange pour obtenir l'information nécessaire à la réalisation de son objet en perturbant le moins possible le temps d'apprentissage des élèves et réviser son calendrier d'examens provinciaux au besoin.*

Le calendrier actuel des examens provinciaux correspond aux cibles du plan provincial pour l'éducation. Le ministère consulte ses intervenants sur le calendrier d'examens et continuera à le faire. La stabilité du calendrier est importante pour établir les tendances historiques. Les évaluations provinciales sont axées sur les compétences et compatibles avec les résultats d'apprentissage des programmes d'études. Donc, l'apprentissage des élèves est très peu perturbé, puisque l'évaluation est un reflet de ce que l'élève est en train d'apprendre. En gardant ce qui précède à l'esprit, le ministère examinera son calendrier d'examens.

Examens similaires administrés par les districts et les écoles

- *Le ministère devrait assurer un suivi de tous les examens administrés par les écoles et les districts qui sont similaires aux examens provinciaux.*
- *Le ministère devrait surveiller le temps d'apprentissage des élèves qui est consacré à la préparation et à la passation des examens provinciaux et de tout autre examen similaire administré par les districts et les écoles pour s'assurer que ce temps n'est pas excessif.*
- *Le ministère devrait mettre au point des pratiques visant à faire en sorte que les différents examens se complètent et qu'il n'y a pas de répétition des efforts.*

Le ministère est d'accord avec la recommandation et travaillera avec les districts pour assurer un suivi des examens qui sont semblables aux examens provinciaux pour éviter les répétitions. Selon l'article 36.9 (2) de la Loi sur l'éducation : « Le plan éducatif de district doit être conforme au plan éducatif provincial et comprend [...] c) des mesures d'imputabilité pour évaluer le rendement des élèves, la surveillance du rendement du district scolaire ainsi que la surveillance de la réalisation des objectifs stratégiques ». Le plan éducatif des districts est présenté chaque année au ministère.

Le ministère est d'accord avec cette recommandation et alignera les pratiques d'évaluation pour assurer un programme d'évaluation équilibré à tous les niveaux.

Le ministère est d'accord avec cette recommandation et élaborera un document de pratiques exemplaires pour les évaluations éducatives afin d'assurer un régime d'évaluation équilibré.

Satisfaire les besoins particuliers des élèves

Le ministère devrait renforcer le processus pour accorder des accommodations aux élèves ayant des besoins particuliers pour s'assurer que :

- *tous les élèves admissibles reçoivent des accommodations dans la forme à laquelle ils ont droit;*
- *seuls les élèves admissibles reçoivent des accommodations et uniquement dans la forme à laquelle ils ont droit.*

Le ministère est d'accord avec ces recommandations et se sert de la technologie pour renforcer ses processus visant à appairer les accommodations aux plans d'intervention.

14 (suite)	Recommandations relatives au processus d'administration des examens provinciaux dans le secteur anglophone – suite	
Recommandation		Réponse du ministre [Traduction.]
Communication des résultats aux examens provinciaux		
<ul style="list-style-type: none"> Le ministère devrait établir par écrit une directive sur la communication des résultats individuels des élèves aux examens provinciaux. 		<p>Le ministère est d'accord avec la recommandation et consultera ses intervenants par l'entremise du comité consultatif du ministre sur la mesure et l'évaluation pour présenter une recommandation au ministre.</p>
<ul style="list-style-type: none"> Le ministère devrait évaluer ses besoins en matière de système d'information en ce qui concerne la communication des résultats aux examens provinciaux et s'assurer que ces besoins sont satisfaits. 		<p>Le ministère est d'accord avec la recommandation et s'efforce de mieux répondre aux besoins en matière de rapports grâce à un nouveau système d'information sur les élèves.</p>
<ul style="list-style-type: none"> Le ministère devrait s'assurer que les résultats aux examens provinciaux sont faciles à trouver sur son site Web. 		<p>Les résultats des examens provinciaux se trouvent actuellement sur la page d'accueil du ministère. Le ministère améliorera la visibilité des résultats des évaluations sur son site Web.</p>
Directives et procédures par écrit		
<ul style="list-style-type: none"> Le ministère devrait rédiger des directives et des procédures pour le programme des examens provinciaux. 		<p>Guidé par le cadre d'évaluation, le ministère renforcera les directives et les procédures actuelles et, lorsqu'il est approprié de le faire, il en fera des politiques.</p>
<ul style="list-style-type: none"> Le ministère devrait donner au besoin une formation pour faire en sorte que les directives et les procédures sont comprises et suivies. Cette formation devrait comprendre la formation du personnel enseignant sur les lignes directrices administratives et l'utilisation des résultats aux examens provinciaux. 		<p>Le ministère est d'accord avec cette recommandation et assumera un tel rôle chaque année au besoin.</p>
<ul style="list-style-type: none"> Le ministère devrait élaborer et mettre en œuvre des mécanismes de contrôle de la qualité pour s'assurer que les directives et les procédures sont suivies et mises à jour au besoin. 		<p>Le ministère a récemment élaboré et mis en œuvre pour l'administration des évaluations provinciales des protocoles de conformité qui répondent à cette recommandation. Les rétroactions des écoles et des districts ont été favorables.</p>

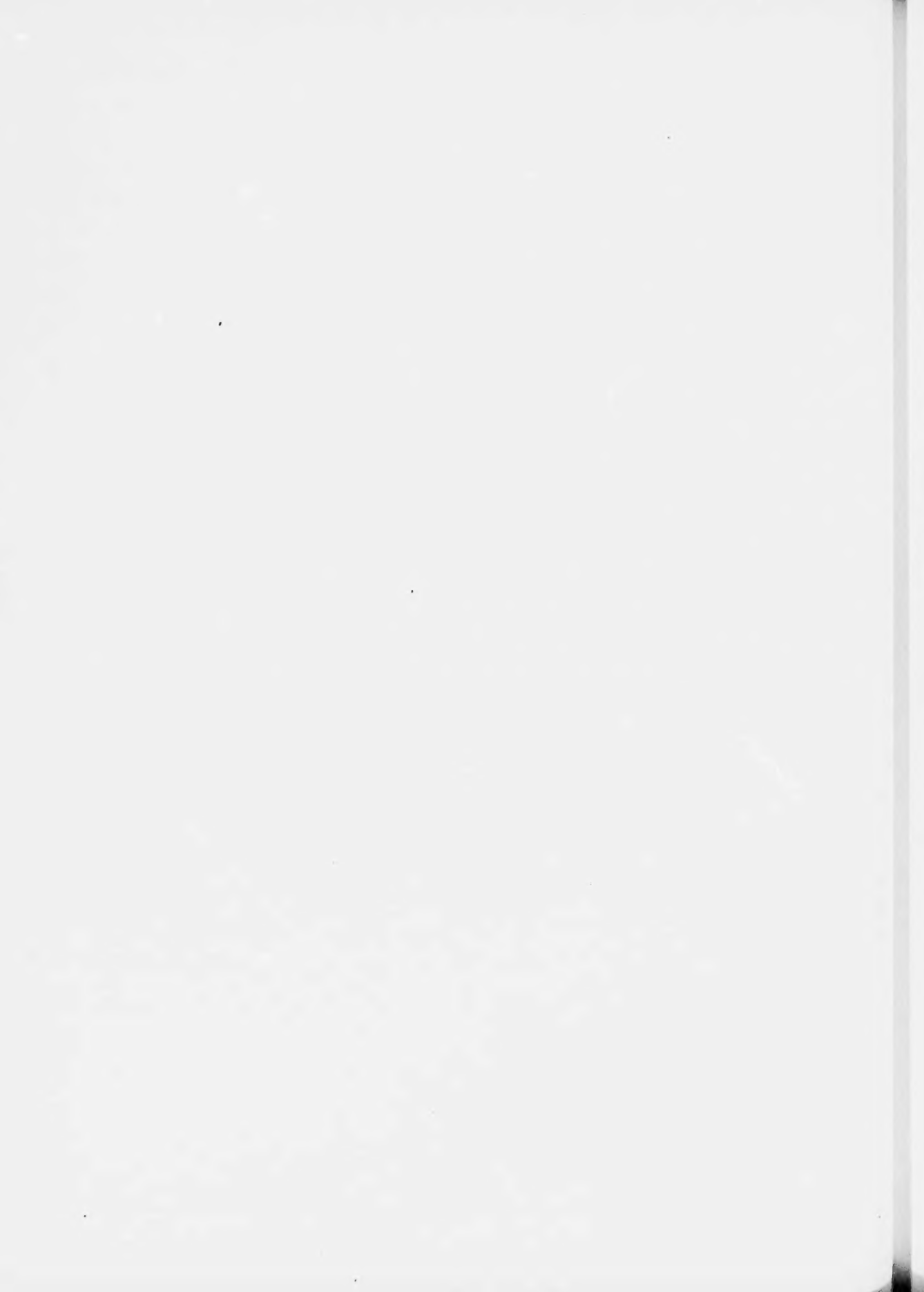
Chapitre 3

Ministère de l'Environnement

Le Fonds en fiducie pour l'Environnement

Contenu

Contexte	55
Étendue	61
Résumé des résultats	62
Objet du Fonds	62
Versement des subventions	65
Rapports sur le rendement	73
Conclusions globales	74



Ministère de l'Environnement

Le Fonds en fiducie pour l'Environnement

Contexte

Introduction

3.1 Le Fonds en fiducie pour l'Environnement (le FFE) a été créé en 1990 en vertu de la *Loi sur le Fonds en fiducie pour l'Environnement* (la Loi). Le ministère de l'Environnement est chargé de l'application de la Loi, et le ministère des Finances est le dépositaire du Fonds.

3.2 Le rapport annuel de 2007-2008 du ministère de l'Environnement contient la description suivante :

Le Fonds en fiducie pour l'Environnement est une source de financement réservée à des projets communautaires concrets qui visent à protéger, à préserver et à améliorer le milieu naturel du Nouveau-Brunswick.

3.3 Le rapport annuel nous apprend aussi que la Direction des services environnementaux du ministère s'occupe du Fonds en fiducie pour l'Environnement et qu'elle est la direction chargée de l'administration de la Loi.

3.4 Le site Web du ministère élargit légèrement la description du Fonds :

*Le Fonds offre une aide pour les projets visant à protéger, à préserver et à embellir l'environnement naturel de la province **par des résultats mesurables tangibles** (C'est nous qui soulignons.)*

3.5 L'article 3 de la Loi précise que l'actif du Fonds en fiducie pour l'Environnement doit être utilisé :

a) pour payer les coûts engagés pour

- (i) la protection de l'environnement,
 - (ii) rétablir l'environnement,
 - (iii) promouvoir un développement soutenable de nos ressources naturelles,
 - (iv) la conservation des ressources naturelles à l'intérieur de la province,
 - (v) l'éducation sur des sujets se rapportant à l'environnement et le développement soutenable des ressources naturelles, et
 - (vi) le maintien et l'embellissement de l'environnement visuel; et
- b) pour rembourser tout ministère, corporation ou agence du gouvernement de la province qui fait une avance de manière à financer les coûts engagés pour l'un quelconque des buts visés à l'alinéa a).

3.6 L'article 4 de la Loi déclare que :

Le ministre de l'Environnement doit nommer un Comité consultatif de la fiducie sur l'Environnement composé d'un président et d'au moins quatre membres pour le conseiller sur les questions se rapportant à l'article 3.

3.7 Le paragraphe 1(3) de la Loi précise que le ministre des Finances est le dépositaire du Fonds :

Le ministre des Finances est dépositaire du Fonds en fiducie pour l'Environnement et le Fonds est détenu en fiducie par le ministre des Finances.

3.8 La dernière fois que nous avons fait rapport sur le FFE est à l'occasion de notre rapport de 1994.

Information financière

3.9 La Loi contient deux renvois aux sources de recettes du FFE. L'article 2(1) précise que :

Le Fonds en fiducie pour l'Environnement peut recevoir des contributions directes.

3.10 Selon l'article 1(5) :

Tous les intérêts produits par le Fonds en fiducie pour l'Environnement sont versés au Fonds et en font partie intégrante.

3.11 La principale source de recettes du FFE est décrite dans ses états financiers non vérifiés comme des droits de protection de l'environnement. Ces droits sont prélevés en vertu de la *Loi sur les récipients à boisson*. La Loi en donne la description suivante :

« droit de protection de l'environnement » désigne le droit établi pour pourvoir aux frais de l'administration des programmes de diminution, de réutilisation et de recyclage des déchets causés par le jet d'ordures, le défaut de réutiliser ou de recycler, ou d'autres actions ou manquements par des particuliers »;

3.12 L'article 19 de la *Loi sur les récipients à boisson* précise ceci :

Les droits de protection de l'environnement et les consignes non réclamées qui ne sont pas utilisés ou retenus par un distributeur ou, lorsque cela s'applique, par un représentant d'un distributeur et qui ont été remis en vertu de l'article 18 doivent être versés au Fonds en fiducie pour l'Environnement.

3.13 Le règlement en vertu de la *Loi sur les récipients à boisson* prévoit une méthode de calcul des droits de protection de l'environnement et des consignes non réclamées qui ne sont pas utilisés ni retenus.

3.14 Au cours des dix premières années de son existence, le FFE a reçu une partie des recettes tirées des jeux de pari vidéo par le gouvernement provincial. La dernière fois que le FFE a reçu des recettes tirées des jeux de pari vidéo est durant l'exercice 2000, puis le versement annuel de 10 millions de dollars a cessé.

3.15 Le tableau suivant donne l'historique financier du FFE :

Résumé de l'information financière sur le FFE (exercices terminés le 31 mars) (\$)								
Exercice	Capital d'ouvert. du Fonds	Droits de protection de l'environnement et consignes non réclamées	Recettes des jeux de pari vidéo	Intérêts	Recettes totales	Dépenses	Augm. (Dimin.) du capital du Fonds	Capital de clôture du Fonds
2008	7 426,7	8 596,6	-	365,0	8 961,6	7 318,2	1 643,4	9 070,1
2007	5 652,1	8 475,7	-	322,7	8 798,4	7 023,8	1 774,6	7 426,7
2006	4 417,1	6 047,8	-	209,9	6 257,7	5 022,7	1 235,0	5 652,1
2005	3 490,6	6 019,8	-	129,6	6 149,4	5 222,9	926,5	4 417,1
2004	3 117,9	5 296,5	-	140,5	5 437,0	5 064,3	372,7	3 490,6
2003	1 745,4	5 118,3	-	95,2	5 213,5	3 841,0	1 372,5	3 117,9
2002	1 411,9	4 943,9	-	88,9	5 032,8	4 699,3	333,5	1 745,4
2001	1 369,1	4 698,2	-	202,1	4 900,3	4 857,5	42,8	1 411,9
2000	1 806,9	5 004,5	10 000	284,0	15 288,5	15 726,3	(437,8)	1 369,1
1999	1 426,8	4 569,0	10 000	362,0	14 931,0	14 550,9	380,1	1 806,9
1998	1 633,4	4 343,3	10 000	277,5	14 620,8	14 827,4	(206,6)	1 426,8
1997	1 307,2	4 441,8	10 000	402,7	14 844,5	14 518,3	326,2	1 633,4
1996	2 346,3	4 458,6	10 000	397,5	14 856,1	15 895,2	(1 039,1)	1 307,2
1995	3 038,1	4 455,4	10 000	478,5	14 933,9	15 625,7	(691,8)	2 346,3

3.16 Comme le montre le tableau qui précède, les recettes ont augmenté de 40 % en 2007, la première année que le ministère a demandé à un distributeur de remettre les consignes non réclamées.

3.17 Le rapport annuel de 2007-2008 montre que le FFE a reçu 463 demandes totalisant 19 786 112 \$. Au total, la somme de 7 318 229 \$ a été dépensée pour 306 projets.

3.18 L'Assemblée législative n'adopte pas de crédits budgétaires pour les dépenses du FFE, qui sont considérées comme des dépenses établies par la loi et ne requièrent donc pas de vote de l'Assemblée législative.

3.19 Le Budget principal de 2009-2010 montre que les dépenses prévues du FFE sont estimées à 8,5 millions de dollars, dont 1,9 million de dollars sont destinés au financement de divers programmes au compte ordinaire du ministère. Le Budget principal ne donne aucune information sur l'usage prévu par le FFE de la somme restante, soit 6,6 millions de dollars.

3.20 Par ailleurs, le budget de 2008-2009 prévoyait le transfert de fonds du FFE au compte ordinaire du ministère de l'Environnement pour couvrir une partie des dépenses. Le budget total – du compte ordinaire et du FFE, sans tenir compte des transferts interfonds – sur une période de trois ans a été le suivant :

Budget brut total du ministère de l'Environnement sans tenir compte des transferts interfonds			
Exercice terminé le 31 mars	2008	2009	2010
Budget total (000 \$)	23 472	22 372	21 814
Différence (000 \$)		(1 100)	(558)
Changement en pourcentage		(4,7 %)	(2,5 %)

3.21 À la lumière de l'information contenue dans le Budget principal de 2009-2010, il semble que ce niveau de dépenses inscrit au budget pourra être maintenu pendant quelques années seulement. Le budget suppose que le FFE dépensera 8,5 millions de dollars alors que les recettes du FFE sont estimées à 6,7 millions de dollars seulement – un déficit net prévu de 1,8 million de dollars pour le FFE. Si la tendance se maintient au cours des prochaines années, le capital du FFE sera épuisé dans cinq ans environ.

Historique

3.22 L'historique du Fonds en fiducie pour l'Environnement est intéressant. Le 27 avril 1990, le ministre des Finances de l'époque déclarait ceci :

Dans mon discours du budget du 27 mars de cette année, un engagement a été donné à l'égard d'une surveillance et d'une réglementation efficaces des appareils de jeux vidéo. Un avantage additionnel pour le public a été promis, sous la forme d'un engagement à utiliser jusqu'à concurrence de 20 millions de dollars par année, en provenance des jeux vidéo, pour un Fonds en fiducie pour l'Environnement.

3.23 Au dépôt de la Loi sur le Fonds en fiducie pour l'Environnement, le ministre de l'Environnement de l'époque avait déclaré que la loi :

établit une source spéciale de financement visant à entreprendre des activités axées sur l'action et en accord avec les principes du développement économique soutenable et des programmes écologiques. Les fonds

aideront les ministères à entreprendre des projets à forte composante environnementale ou aideront les organismes non gouvernementaux à mener à bien leurs activités communautaires liées à l'environnement.

3.24 En Comité plénier, le ministre de l'Environnement a dit que le Fonds devait être affecté :

d'une manière proactive à des fins communautaires pour traiter des nombreuses préoccupations environnementales que des particuliers et des groupes de partout dans la province ont présentées au gouvernement du Nouveau-Brunswick. Le fonds est financé en vertu de la Loi sur les loteries et rapportera environ 20 millions de dollars par année.

3.25 Il a aussi dit :

Le Fonds en fiducie pour l'Environnement doit tout d'abord fournir un encouragement et un soutien à de tels petits groupes ainsi qu'à des particuliers, qui veulent agir d'une façon importante pour changer notre environnement.[...] Les fonds en question seront mis à la disposition d'organismes et de projets communautaires.

3.26 Un membre de l'opposition a déclaré ceci :

Ma préoccupation porte sur le fait que, à un moment donné dans l'avenir, un autre gouvernement, dont les priorités sont différentes en ce qui concerne l'importance qu'il accorde à l'environnement, pourrait essayer de passer outre au sens du projet de loi actuel dans son application. Certaines dispositions pourraient être utilisées pour affecter à d'autres fins une partie du Fonds en fiducie pour l'Environnement.

3.27 En réponse à cette préoccupation, le ministre de l'Environnement a dit :

En déposant le projet de loi, j'espère que nous montrons – pas seulement au gouvernement actuel, mais à tout gouvernement futur – que nous sommes non seulement sincères pour ce qui est d'établir le fonds, mais très sincères pour ce qui est d'exclure l'argent du fonds général

[...] une fois que l'argent est versé au Fonds en fiducie pour l'Environnement, le ministre [des Finances] perd toute autorité de reprendre cet argent et de l'utiliser à d'autres fins.

3.28 Dans notre rapport de 1994, nous écrivions ceci :

Une portion du Fonds en fiducie sert à soutenir des projets environnementaux qui auraient pu, par le passé, être admissibles à un financement provenant du budget de base de divers ministères. Dans un document du ministère de l'Environnement rédigé en novembre 1993, il est déclaré que :

Les restrictions budgétaires ayant des répercussions sur les budgets des ministères, le Fonds en fiducie pour l'Environnement peut aider les ministères à atteindre leurs objectifs en matière de programmes environnementaux en accroissant leur budget de base. Des priorités gouvernementales, qui, autrement, seraient remises à plus tard, peuvent être réalisées, ce qui donne lieu tant à de l'emploi qu'à des méthodes améliorées sur le plan de l'environnement. Des exemples : le programme de gestion des pesticides, le programmes d'assainissement d'urgence, l'achat et la gestion de secteurs importants pour l'environnement, la construction d'entrepôts de sel et l'élaboration de plans de développement durable pour les régions de Bouctouche et de la baie de Caraquet, pour en nommer quelques-uns.

3.29 Il semble que le FFE n'a jamais atteint le niveau de financement envisagé à l'origine, soit 20 millions de dollars par année, et qu'il a très rapidement été mis à contribution pour atténuer la pression sur le compte ordinaire. De plus, en 2001, la source originale de financement du FFE a été abolie. Les modifications budgétaires récentes prévoyant l'utilisation du FFE pour financer directement une partie des dépenses du ministère de l'Environnement ne semblent pas uniques; elles sont simplement mieux indiquées et plus transparentes.

Étendue

3.30 Nous avons trois objectifs :

- déterminer si l'objet du Fonds en fiducie pour l'Environnement est clairement établi;

- déterminer si le Fonds en fiducie pour l'Environnement fonctionne tel qu'il le devrait en ce qui a trait aux subventions;
- déterminer si le Fonds en fiducie pour l'Environnement évalue les progrès vers l'atteinte des buts et des objectifs et en fait rapport.

Résumé des résultats

3.31 Nos objectifs, nos critères et l'état de chacun sont résumés dans la pièce suivante :

Objectif	État de l'objectif	Critère	État du critère
1. Déterminer si l'objet du Fonds en fiducie pour l'Environnement est clairement établi.	Partiellement atteint	1. Le FFE devrait avoir des buts et des objectifs clairement définis.	Partiellement respecté
2. Déterminer si le Fonds en fiducie pour l'Environnement fonctionne tel qu'il le devrait en ce qui a trait aux subventions.	Partiellement atteint	1. Il devrait exister des critères d'admissibilité et d'évaluation appropriés pour soutenir la réalisation des buts et des objectifs.	Respecté
		2. Les critères d'admissibilité et d'évaluation devraient être respectés avant qu'une subvention ne soit accordée.	Partiellement respecté
		3. Une entente devrait être signée avec chaque bénéficiaire de subvention et l'entente devrait clairement préciser les modalités de la subvention en cours d'octroi avant que l'argent soit versé.	Respecté
		4. Le rendement continu des bénéficiaires des subventions devrait être surveillé afin de vérifier que les modalités de l'entente sont respectées.	Partiellement respecté
3. Déterminer si le Fonds en fiducie pour l'Environnement évalue les progrès vers l'atteinte des buts et des objectifs et en fait rapport.	Non atteint	1. Des évaluations périodiques devraient vérifier si le Fonds atteint ses buts et ses objectifs.	Non respecté
		2. Le Fonds en fiducie pour l'Environnement devrait publier un rapport annuel.	Partiellement respecté

Objet du Fonds

3.32 Comme nous l'avons déclaré dans le contexte de ce chapitre, la Loi établit les usages du FFE. Nous avons voulu déterminer si le FFE a des buts et des objectifs clairement définis et si ces buts et objectifs sont compatibles avec les exigences de la Loi et actuels.

3.33 On peut définir un but comme un énoncé général des résultats escomptés. Un objectif est un énoncé précis sur les résultats visés au cours d'une période donnée. L'objectif fixe une cible et contribue à l'atteinte d'un but. Les buts et les objectifs sont donc des outils très

utiles dans l'établissement de l'orientation d'un programme et l'atteinte des résultats visés.

3.34 Dans notre rapport de 1994, nous avons déclaré que le Fonds n'avait pas de buts et d'objectifs clairement définis et mesurables pouvant être utilisés pour mesurer l'efficacité de son rendement. Étant donné son vaste mandat, divers groupes et particuliers pourraient avoir une interprétation ou une mesure passablement différente du succès des activités du Fonds.

3.35 Nous avons recommandé que le ministère établisse des buts et des objectifs plus clairs et plus faciles à mesurer. Le ministère nous a répondu que l'énoncé qui figure dans son rapport annuel, soit « Le Fonds en fiducie pour l'Environnement est une source de financement réservée à des projets communautaires concrets qui visent à protéger, à préserver et à améliorer le milieu naturel du Nouveau-Brunswick », est le but du FFE.

3.36 Le ministère voit l'article 3 de la Loi comme les objectifs généraux du FFE. D'après le ministère, l'étendue des questions possibles se rapportant à l'environnement que le Fonds peut soutenir est si importante que seuls des objectifs généraux sont nécessaires. Il a aussi indiqué que, avec le temps, il pourrait vouloir mettre l'accent sur un aspect de l'environnement plutôt que sur un autre en raison de questions émergentes.

3.37 À notre avis, l'article 3 de la Loi confère au ministère le pouvoir de financer des projets dans divers domaines. Il n'établit pas les objectifs du financement. De plus, nous sommes d'avis que les domaines généraux de dépenses décrits à l'article 3 de la *Loi sur le Fonds en fiducie pour l'Environnement* et la définition de « droit de protection de l'environnement » dans la *Loi sur les récipients à boisson* présentent des contradictions.

3.38 Tandis que l'article 3 de la Loi définit en termes généraux les domaines dans lesquels il est permis de dépenser, la définition des droits de protection de l'environnement, lesquels constituent la majeure partie des fonds du FFE, limite l'utilisation de ces droits aux programmes de réduction, de réutilisation et de recyclage des déchets causés par le jet d'ordures et le défaut de réutiliser ou de recycler. À notre avis, cette définition est beaucoup plus restrictive.

3.39 Dans sa description du FFE, le ministère indique que les activités financées doivent être concrètes, mais il ne définit pas le

sens du terme « concret ». Définir le sens de « concret » serait la première étape à réaliser dans l'établissement des objectifs du Fonds.

3.40 Alors que le ministère ne donne pas de précisions sur les objectifs du FFE, il exige des requérants qu'ils expliquent en détail les buts de leur projet. Le formulaire de demande standard du FFE que chaque requérant doit remplir pose deux questions importantes : « Quel projet voulez-vous entreprendre? » et « Comment allez-vous procéder? ». Plus loin dans la demande, il est indiqué qu'il est très important pour le requérant d'établir des objectifs concis et réalisables pour son projet, car son succès sera évalué d'après le degré de réalisation de ces objectifs. De plus, il est exigé que le requérant détermine comment il a l'intention d'évaluer le degré de réalisation de ses objectifs.

3.41 Si le ministère avait établi des objectifs pour le Fonds, il serait mieux en mesure d'évaluer les buts et les objectifs établis par les requérants.

3.42 À notre avis, des objectifs plus clairs amélioreraient la capacité du ministère de s'assurer que les fonds du FFE sont dépensés dans des secteurs prioritaires. Un examen périodique pourrait être fait des principales questions se rapportant à l'environnement auxquelles la province est confrontée puis, avant chaque appel de demandes de subventions, le ministère pourrait faire connaître ses priorités au public.

Recommandation

3.43 Nous avons donc recommandé au ministère d'établir des objectifs plus clairs pour le Fonds en fiducie pour l'Environnement.

Réponse du ministère

3.44 [Traduction.] *Le ministère est d'accord avec cette recommandation et a déjà pris des mesures en ce sens. Dans la ronde 2008-2009 du versement des fonds du FFE, le ministère a décidé d'adopter une approche plus stratégique pour faire correspondre le financement des projets aux priorités et objectifs du ministère. En 2009-2010, le ministère a accordé une plus grande importance aux résultats prévus des projets et aux paramètres de succès dans le choix des projets et l'examen des rapports finals. Cette information est communiquée aux requérants au moyen du site Web du FFE. Le ministère continuera à s'appuyer sur les objectifs déjà établis et communiquera l'information aux requérants.*

3.45 De tels objectifs devraient être compatibles avec la volonté du ministère d'avoir des projets concrets qui ont un impact mesurable et conformes aux mesures législatives applicables.

Recommandation

3.46 Nous avons recommandé que le ministère rende publiques chaque année les types de projets qu'il tient à financer en priorité grâce au Fonds en fiducie pour l'Environnement.

Réponse du ministère

3.47 [Traduction.] *Le ministère est d'accord avec cette recommandation. Le ministère a affiché une liste des secteurs prioritaires pour le financement des projets sur le site Web du FFE en novembre 2008 et a accru la quantité d'information affichée pour l'année de financement 2010-2011.*

3.48 Les priorités pour l'exercice suivant pourraient aussi être présentées dans la page du Budget principal du Fonds en fiducie pour l'Environnement afin de donner aux députés une idée des utilisations prévues du Fonds.

3.49 Nous avons conclu que cet objectif était partiellement atteint.

Versement des subventions

3.50 Pour notre deuxième objectif, nous voulions déterminer si le FFE a des critères d'admissibilité et d'évaluation appropriés pour le programme en regard des demandes de subventions, si ces critères sont respectés avant que les subventions soient accordées et si les modalités des subventions sont inscrites dans l'entente signée avant le versement de la subvention, si le rendement des bénéficiaires de fonds est surveillé, et si les problèmes reliés au rendement des bénéficiaires de subventions sont repérés et donnent suite à la prise de mesures appropriées.

3.51 Pour évaluer si le Fonds en fiducie pour l'Environnement fonctionne tel qu'il le devrait en ce qui a trait aux subventions, nous avons choisi un échantillon de 21 demandes de subventions.

Aperçu du processus de demande

3.52 Le site Web du FFE affiche le guide de demande du FFE, le formulaire de demande et une section qui explique comment remplir le formulaire. On y trouve des renseignements sur qui peut présenter une demande, où envoyer la demande, les dates limites et les types de projets que le Fonds peut soutenir. Il y a également des renseignements sur l'entente de contribution.

3.53 Selon le site Web du ministère, les groupes suivants sont admissibles à des fonds :

Les groupes communautaires, les municipalités, les organismes sans but lucratif et les établissements du Nouveau-Brunswick qui encouragent le développement durable peuvent présenter une demande au Fonds en fiducie pour l'Environnement.

3.54 Par le passé, les résidents de la province et les ministères pouvaient faire une demande de financement. Les groupes mentionnés ci-dessus ne comprennent pas les résidents de la province et les ministères pour ce qui est de l'admissibilité au financement. Le guide pour la présentation de demandes décrit également comment le processus de demande fonctionne :

Le ministère de l'Environnement est le point d'entrée unique pour toutes les demandes au FFE. [...] Le personnel du Fonds en fiducie pour l'Environnement (FFE) étudiera votre demande pour s'assurer qu'elle répond aux critères du programme. Pendant cette première évaluation, il se peut qu'on communique avec vous pour obtenir plus d'informations ou plus de précisions sur votre projet. [...] Le Comité consultatif de la fiducie sur l'environnement examine ensuite toutes les évaluations des demandes et présente des recommandations au ministre de l'Environnement. Une fois les projets approuvés, le ministre annoncera les subventions du Fonds en fiducie pour l'Environnement pour [2008-2009].

3.55 Auparavant, les demandes pouvaient être envoyées à d'autres ministères. Ce n'est plus le cas, bien que le ministère de l'Environnement consulte d'autres ministères lorsqu'il le juge nécessaire.

3.56 Le ministère nous a remis un diagramme d'une page qui décrit le processus de demande en bref.

3.57 Le processus débute par une réunion du comité consultatif du FFE, qui a généralement lieu à l'automne (en octobre) pour établir les paramètres du programme. Puis, le ministère fait une annonce publique généralement en novembre pour solliciter les demandes. Il reçoit les demandes et les consignes. Des spécialistes des domaines visés au ministère examinent les demandes. Le comité consultatif se réunit une fois les demandes reçues et présente des recommandations au ministère. Le ministère annonce ensuite les demandes qui ont été retenues, habituellement vers la fin du mois de mai.

Recommandation

3.58 Comme nous avons trouvé le diagramme utile, nous avons recommandé que le ministère améliore le diagramme d'une page sur le processus de demande au Fonds en fiducie pour l'Environnement en y ajoutant une brève description de certaines étapes et qu'il affiche le diagramme sur le site Web du Fonds en fiducie pour l'Environnement.

Réponse du ministère

3.59 [Traduction.] *Le ministère est d'accord avec l'idée d'améliorer la transparence du processus du FFE. Le diagramme remis au Bureau du vérificateur général au moment de la vérification sera amélioré et affiché sur le site Web. De plus, le ministère a déjà étoffé l'information dans la partie sur les modalités d'attribution du FFE du site Web afin d'offrir plus de détails sur le mode de traitement des demandes.*

3.60 Le ministère a un formulaire de demande standard que chaque requérant doit remplir pour éventuellement obtenir des fonds.

3.61 Le requérant doit fournir sur le formulaire de demande de l'information sur toute autre source de financement sollicitée ou de laquelle des fonds ont déjà été reçus pour le même projet. Le requérant doit aussi indiquer si le projet recevra un appui « non financier » d'autres sources. À la dernière page de la demande, le requérant doit fournir une ventilation des dépenses prévues. Le dernier élément de la demande est la signature d'une attestation par le requérant. La demande doit être signée pour être valide.

3.62 Si la demande de fonds du requérant est approuvée, le ministère lui envoie une lettre d'offre standard de trois pages. La lettre d'offre précise le montant maximum de la subvention payable au bénéficiaire et établit les coûts admissibles et les coûts non admissibles du projet. La lettre d'offre contient aussi seize conditions auxquelles le requérant doit se soumettre, lettre que le requérant doit signer avant que le ministère verse des fonds.

Critères d'admissibilité et d'évaluation

3.63 Notre premier critère au titre de cet objectif était de déterminer si le ministère avait des critères d'admissibilité et d'évaluation appropriés pour le programme.

3.64 Le ministère nous a remis deux documents pour nous aider à évaluer ce critère. Le premier est le document des lignes directrices du FFE, qui contient les critères de sélection. Le second est un document contenant des critères et des notes au sujet du FFE. Ce document énumère six types de projets précis, chacun assorti d'un

certain nombre de suggestions à prendre en considération par l'examineur au ministère.

3.65 Nous avons donc établi que le ministère a des critères d'admissibilité et d'évaluation pour le programme. La seule critique que nous avons est que l'information n'est pas remise à l'avance au requérant potentiel. Nous sommes d'avis que, si cette information était fournie aux requérants, cela pourrait améliorer la qualité des demandes.

Recommandation

3.66 Nous avons recommandé que le ministère remette aux requérants potentiels les lignes directrices et les critères du programme.

Réponse du ministère

3.67 [Traduction.] *Le ministère est d'accord avec cette recommandation et a déjà affiché des renseignements supplémentaires concernant les points importants de l'évaluation des demandes de projets et des rapports finals sur le site Web du FFE en novembre 2008. Le ministère a aussi placé sur le site Web de l'information concernant l'admissibilité et les critères en préparation de l'année de financement 2010-2011.*

3.68 Comme il est mentionné précédemment, bien que la demande exige que le requérant fournisse des détails sur toute autre source de financement, nous n'avons rien trouvé au ministère qui montre qu'il se sert de cette information comme critère d'admissibilité ou d'évaluation. Le requérant n'est pas tenu de ramasser un certain pourcentage des fonds afin d'être admissible à de l'aide du Fonds en fiducie pour l'Environnement.

Recommandation

3.69 Nous avons recommandé que les critères d'admissibilité et d'évaluation du programme expliquent comment les autres sources de financement seront évaluées.

Réponse du ministère

3.70 [Traduction.] *Le ministère estime que le point six de « Comment remplir votre formulaire de demande » donne des indications sur l'évaluation des autres sources de financement. Ce point se lit ainsi :*

Il faut divulguer toutes les autres sources de financement. L'appui du Fonds en fiducie pour l'Environnement peut servir de complément aux programmes privés, provinciaux et fédéraux. L'obtention d'autres sources de financement peut accroître les chances d'obtenir l'appui du Fonds en fiducie. Lorsque cela convient, on peut vous demander de

chercher d'autres sources de financement ou des fonds supplémentaires. Si vous obtenez d'autres sources de financement après la présentation de votre proposition, veuillez en aviser le FFE.

3.71 La section Admissibilité et critères du site Web sera mise à jour pour tenir compte de ce qui précède et donner des instructions aux examinateurs des projets du ministère.

3.72 À notre avis, ce critère est respecté.

Les critères d'admissibilité et d'évaluation devraient être satisfaits avant qu'une subvention ne soit accordée

3.73 Nous avons examiné des demandes approuvées avant de déterminer si elles respectaient les critères d'admissibilité et d'évaluation du ministère.

3.74 L'une des étapes du processus de demande du FFE indique que l'information est préparée et examinée par des spécialistes du domaine qui sont des employés du gouvernement provincial. Dans chaque dossier de demande, on devrait trouver un résumé d'une page préparé par les spécialistes du domaine pour décrire les mérites du projet. Ce résumé devrait inclure une recommandation pour indiquer si le projet devrait être financé ou rejeté. Dans notre échantillon, nous avons trouvé une demande pour laquelle le spécialiste du domaine avait recommandé l'approbation du projet, alors qu'il ne l'a pas été. Nous avons aussi trouvé une demande pour laquelle le spécialiste du domaine n'a pas recommandé le financement du projet, alors qu'il l'a été. Enfin, un dossier de l'échantillon ne contenait pas d'examen par un spécialiste du domaine, et pourtant, le projet avait reçu des fonds.

3.75 Notre échantillon de 21 demandes comprenait trois projets que le ministère avait classés dans les demandes présentées au FFE en cours d'exercice. Ces demandes ont été reçues après la date limite publiée pour la présentation des demandes. Rien sur le site Web n'indiquait que des demandes seraient acceptées après la date limite; cependant, les requérants ont dû savoir qu'il restait de l'argent, sinon ils n'auraient pas présenté de demande. Le ministère nous a remis un document intitulé Process for In-year ETF Applications [Processus pour les demandes présentées au FFE en cours d'exercice]. L'une des étapes exigées dans ce document est d'acheminer la demande au membre du personnel approprié aux fins de son examen en fonction du domaine de la demande. À notre avis, il s'agit de l'équivalent de l'examen par un spécialiste du domaine mentionné ci-dessus, mais nous n'avons trouvé aucune correspondance dans aucun des trois

dossiers de demandes en cours d'exercice de notre échantillon pour montrer qu'un spécialiste du domaine avait examiné la demande.

3.76 Le ministère a qualifié ces demandes en cours d'exercice de demandes au fonds discrétionnaire.

3.77 Nous sommes d'avis que le public présenterait plus de demandes au fonds discrétionnaire si l'information au sujet du processus était facilement accessible.

3.78 Il semble que ces demandes en cours d'exercice ont parfois été traitées très rapidement par le ministère. Dans un des trois dossiers de l'échantillon, le requérant avait présenté des éléments d'information financière, mais pas de demande officielle. Au bout du compte, le requérant a réussi à obtenir une subvention de 20 000 \$ sans remplir un formulaire de demande.

3.79 Une deuxième demande en cours d'exercice a été approuvée et a bénéficié d'une subvention de 10 000 \$, mais le dossier ne contenait pas de lettre d'offre signée. Le ministère avait estampillé la date de réception sur la demande, soit le 19 juillet 2006, et la lettre d'approbation signée par le ministre était datée du 20 juillet 2006.

3.80 En résumé, les critères d'admissibilité et d'évaluation sont respectés pour les demandes ordinaires, mais pas pour les demandes présentées en cours d'exercice.

Recommandation

3.81 Nous avons recommandé que le ministère s'assure que le protocole écrit est suivi pour les demandes présentées au FFE en cours d'exercice.

Réponse du ministère

3.82 [Traduction.] *Le ministère est d'accord avec cette recommandation. Le ministère a établi en octobre 2006 un protocole pour les demandes présentées en cours d'exercice qui s'est appliqué à toutes les demandes présentées en cours d'exercice depuis les demandes comprises dans votre vérification.*

3.83 En conséquence, nous estimons que le critère est partiellement respecté.

Une entente devrait être signée avec les bénéficiaires de subventions

3.84 La lettre d'offre standard que nous avons décrite dans l'aperçu du processus de demande comprend des conditions auxquelles le bénéficiaire de la subvention est censé se conformer. La lettre d'offre devrait être signée par le bénéficiaire de la subvention.

3.85 Comme nous l'avons mentionné précédemment, le dossier de l'une des trois demandes approuvées en cours d'exercice ne contenait pas de copie signée de la lettre d'offre.

3.86 À l'exception de ce dossier en particulier, notre échantillon montre que des ententes signées existent. Le critère est donc respecté.

***Le rendement des
bénéficiaires des subventions
devrait être surveillé***

3.87 Afin d'évaluer si le rendement des bénéficiaires des subventions est surveillé, nous avons restreint notre contrôle par sondages à trois éléments. Les trois éléments sont les rapports trimestriels que les bénéficiaires sont tenus de présenter, le rapport final du bénéficiaire, et les visites sur le terrain par le ministère. Ces trois éléments sont des exigences énoncées dans la lettre d'offre standard.

3.88 Dans tous les cas, la lettre d'offre exige que le requérant fournisse des copies des factures et des chèques annulés. Ces documents aident le ministère à s'assurer que les travaux ont été réalisés et correspondent à la portée du projet approuvé. Ils aident aussi le ministère à s'assurer qu'il ne paie pas des coûts qui excèdent le montant total de la subvention approuvée.

3.89 Nous avons rarement vu de rapports trimestriels dans notre échantillon. D'habitude, le bénéficiaire retenu demande une avance, puis présente une demande de remboursement finale. Dans certains cas, le bénéficiaire présente une demande de remboursement provisoire avant la demande finale. Nous avons discuté de cette question avec le ministère. À notre avis, les courts délais de nombreux projets signifient que la présentation de rapports trimestriels n'est pas une exigence raisonnable, ce que le ministère a reconnu. En fait, avant que nous achevions notre travail de vérification, le ministère nous a informés qu'il avait modifié la procédure et n'exigeait plus de rapports trimestriels. Il exige plutôt maintenant un rapport provisoire et un rapport final.

3.90 La lettre d'offre standard précise ceci : « À l'expiration de la période de financement, une garantie de 10 % des fonds du projet sera retenue jusqu'à ce que le ministère ait reçu un rapport final et la documentation financière, y compris une preuve des dépenses de toute avance ». Dans notre échantillon, nous avons trouvé un exemple dans lequel le bénéficiaire n'avait d'abord pas produit de rapport final. Ce bénéficiaire avait alors demandé pourquoi il n'avait pas reçu les fonds retenus. Le ministère lui a répondu qu'il manquait le rapport final. Le bénéficiaire a donc produit un rapport final et reçu

les fonds retenus. Tous les autres dossiers de notre échantillon contenaient un rapport final.

3.91 La lettre d'offre standard exige aussi ceci : « L'emplacement du projet doit être accessible au personnel du ministère sur une base continue ». Le ministère a un formulaire pour consigner l'information recueillie lors de ces visites sur le terrain. Le ministère a aussi une liste des éléments à discuter durant les visites; cependant, étant donné des ressources limitées, une seule personne au ministère est affectée aux visites sur le terrain, et cet employé remplit de nombreuses autres fonctions.

3.92 Dans notre échantillon, nous avons constaté que le ministère avait rendu visite à 3 des 21 bénéficiaires. D'après ce que nous comprenons, le ministère choisit les bénéficiaires à qui il rendra visite selon plusieurs critères non documentés, par exemple : nouveau bénéficiaire, bénéficiaire qui a connu des problèmes par le passé, ou bénéficiaire qui a demandé une visite sur le terrain afin de préciser certaines questions. Une telle approche fondée sur le risque est appropriée, mais, comme rien n'est documenté, nous n'avons pas été en mesure de déterminer si un nombre approprié de visites sur le terrain sont faites.

3.93 À notre avis, les visites sur le terrain sont d'une très grande importance pour le ministère et pour le bénéficiaire.

3.94 En plus des trois éléments que nous avons examinés, le ministère nous a fourni des preuves de conversations téléphoniques tenues avec certains des bénéficiaires.

Recommandation

3.95 Nous avons recommandé que le ministère établisse par écrit les critères utilisés pour déterminer les projets qui feront l'objet de visites d'inspection sur le terrain.

Réponse du ministère

3.96 [Traduction.] *Le ministère est d'accord avec cette recommandation et rédigera des lignes directrices qui orienteront le personnel en matière de visites sur le terrain.*

3.97 Le critère est partiellement respecté.

Des mesures de suivi après les visites sur le terrain devraient être prises

3.98 Nous avons cherché des éléments prouvant que le ministère prenait des mesures de suivi lorsque les visites sur le terrain repéraient des problèmes relatifs au rendement des bénéficiaires des subventions. Nous avons constaté que les trois visites sur le terrain effectuées par le ministère n'avaient pas relevé de problèmes

concernant le rendement du bénéficiaire de la subvention. Nous avons aussi constaté que le ministère n'a pas versé les paiements retenus relativement à un projet tant que le rapport final n'a pas été reçu. Dans le cas de la retenue, toutefois, c'est le bénéficiaire qui s'est informé auprès du ministère au sujet du paiement retenu, et non le ministère qui a assuré un suivi auprès du bénéficiaire pour obtenir le rapport final.

3.99 Nous ne pouvons pas parvenir à une conclusion au sujet du respect de ce critère parce que nous n'avons pas observé de visite sur le terrain qui aurait exigé des mesures de suivi.

3.100 Nous avons conclu que notre deuxième objectif, qui avait trait au versement des subventions, a été partiellement atteint.

3.101 Nous avons voulu déterminer si le ministère procède à une évaluation périodique de l'atteinte des buts et des objectifs du FFE et si les résultats de ces évaluations font l'objet d'un rapport, et nous avons aussi voulu savoir si le FFE publie un rapport annuel.

3.102 Au cours des années, le gouvernement a pris certaines mesures qui nous indiquent qu'il n'est pas convaincu que le FFE fait ce qu'il est censé faire. Ces mesures sont les suivantes :

- Une réduction importante des dépenses du FFE. Pour l'exercice terminé le 31 mars 2000, le FFE a dépensé plus de 15 millions de dollars; ce montant a atteint son niveau le plus bas en 2003, avec des dépenses de 3,8 millions de dollars. En 2007, un total de 7,0 millions de dollars a été dépensé.
- Financement réduit. En 2001, le gouvernement provincial a cessé de verser les recettes des jeux de pari vidéo au FFE, ce qui a diminué ses recettes annuelles de 10 millions de dollars.
- Transfert des fonds du FFE au budget au compte ordinaire du ministère, sans renflouer le budget du FFE.

3.103 Il n'y a eu aucune évaluation officielle du FFE pour évaluer son rendement. Comme nous l'avons dit en 1994, nous croyons toujours qu'une évaluation officielle du FFE devrait avoir lieu pour déterminer la mesure du succès obtenu par le FFE jusqu'à présent. Une telle évaluation devrait comprendre un examen des solutions de rechange pour l'avenir et permettre de préciser les buts et les objectifs à réaliser.

Rapports sur le rendement

3.104 Le ministère publie chaque année une seule page d'information sur le FFE dans son rapport annuel. L'information comprend le nombre total de projets et les fonds accordés aux projets dans chacune des six catégories énumérées à l'article 3 de la Loi. L'information comprend aussi le nombre total et la valeur des demandes reçues. Aucune explication n'est donnée au sujet des six catégories, aucune description n'est faite des projets financés, et aucune information n'est fournie sur les résultats attendus grâce au soutien de ces projets. Le rapport annuel du ministère contient aussi un tableau qui présente les recettes et les dépenses du FFE, mais le montant des dépenses dans le tableau diffère du montant inscrit dans le texte descriptif sur le FFE. Ni le tableau, ni le texte descriptif n'offrent des détails au sujet des recettes du Fonds.

Recommandation

3.105 Nous avons recommandé que le rapport annuel du ministère offre davantage d'informations sur le rendement du Fonds en fiducie pour l'Environnement.

Réponse du ministère

3.106 [Traduction.] *Le ministère est d'accord avec cette recommandation et a fourni plus d'informations sur le rendement du FFE dans son rapport annuel de 2008-2009. D'autres renseignements seront fournis à l'avenir. Le ministère commencera également à afficher les projets retenus en 2010-2011 sur le site Web du FFE.*

3.107 Nous avons constaté toutefois que le ministère publie à l'occasion un communiqué de presse pour faire part de certains aspects d'un projet, mais il ne le fait pas nécessairement pour chaque projet ayant reçu des fonds chaque année.

3.108 Une recherche sur Internet nous a aussi permis de trouver plusieurs exemples de rapport sur les résultats de différents projets financés. Il s'agissait habituellement d'un groupe externe qui faisait rapport sur sa participation à un projet et sur la réussite du projet.

3.109 Nous avons conclu que l'objectif n'est pas atteint.

Conclusions globales

3.110 Le FFE devrait élaborer des objectifs plus clairement définis qui sont reliés aux priorités du ministère.

3.111 Le FFE applique des critères d'admissibilité et d'évaluation, à l'exception des demandes en cours d'exercice présentées au fonds discrétionnaire.

3.112 Les lignes directrices sur les visites d'inspection sur le terrain doivent être consignées par écrit.

3.113 Le ministère devrait faire rapport sur la mesure dans laquelle le Fonds atteint les buts et les objectifs qu'il a établis.



Chapitre 4

Ministère d'Entreprises

Nouveau-Brunswick

La Fondation de l'innovation du

Nouveau-Brunswick

Contenu

Introduction	79
Contexte	80
Étendue	83
Résumé des résultats	84
Distribution des fonds d'innovation provinciaux par la FINB.	89
Stratégie provinciale de l'innovation	96
Rôles et responsabilités	99
Surveillance	106
Code de conduite	112
Vérification et évaluation	114
Rapports sur l'efficacité	117



Ministère d'Entreprises Nouveau-Brunswick

La Fondation de l'innovation du Nouveau-Brunswick

Introduction

4.1 L'innovation peut être définie comme la mise au point de produits et services nouveaux ou améliorés qui surpassent ce qui est déjà offert sur le marché. L'élaboration de produits et services innovateurs nécessite de l'argent, et les gouvernements, y compris celui du Nouveau-Brunswick, assument maintenant un rôle de financement dans le domaine.

4.2 Les entreprises et les entrepreneurs du Nouveau-Brunswick ne manquent pas d'idées innovatrices. D'un point de vue public, la difficulté est de décider la quantité de fonds qu'une petite province aux ressources limitées peut engager dans le développement de ces idées et de choisir les projets qui recevront des fonds publics.

4.3 Par ailleurs, les dernières années ont apporté leur lot de défis en matière de financement de l'innovation. Par exemple :

- la décision du gouvernement fédéral de financer les projets d'innovation directement, au lieu de transférer les fonds aux provinces à cette fin, car cela signifie que la province ne peut plus décider quels projets recevront des fonds fédéraux;
- la dissolution du Secrétariat de la science et de la technologie, lequel avait réussi à faire converger beaucoup d'attention sur l'innovation.

4.4 Depuis 2002, le Nouveau-Brunswick choisit de distribuer une partie importante des fonds publics destinés à l'innovation par l'entremise d'un organisme indépendant appelé la Fondation de l'innovation du Nouveau-Brunswick (FINB). Il s'agit de l'une de

deux fondations du genre établies à l'époque au Nouveau-Brunswick pour offrir un programme public. Aucune autre fondation n'a été mise sur pied depuis, mais elles sont courantes dans d'autres provinces et au niveau fédéral. Essentiellement, la province a délégué un pouvoir de dépenser discrétionnaire à la FINB. Cette dernière peut redistribuer les fonds publics qui lui sont confiés sans que le gouvernement n'intervienne directement dans la prise de décisions.

4.5 Vu l'indépendance de la FINB, cet arrangement présente certains risques sur le plan de la reddition de comptes. En particulier, l'absence de contrôle sur les dépenses par le gouvernement peut faire qu'il est plus difficile pour le gouvernement :

- de rendre des comptes à l'Assemblée législative au sujet des fonds dépensés;
- de rendre des comptes à l'Assemblée législative de façon à l'assurer que les programmes et les services sont offerts conformément à des normes acceptables pour le public.

4.6 En conséquence, il est important que des mesures de contrôle spécifiques existent pour atténuer ces risques et faire en sorte que la province optimise les fonds qu'elle transfère à la FINB. Notre rapport se penche sur ces risques clés et sur les contrôles en vigueur pour les atténuer.

Contexte

Arrangement pour la distribution des fonds provinciaux destinés à l'innovation

4.7 Une certaine planification préparatoire a eu lieu, mais le gouvernement a seulement pris la décision définitive de mettre sur pied l'arrangement actuel pour distribuer les fonds provinciaux destinés à l'innovation en février 2002. En mars 2002, le Fonds en fiducie pour l'innovation au Nouveau-Brunswick (la Fiducie) était établi, et des fonds publics s'élevant à 20 millions de dollars avaient été transférés à la Fiducie. Le 6 novembre 2002, la FINB a été constituée et s'est vue attribuer le pouvoir exclusif de retirer et d'utiliser les fonds de la Fiducie à sa discrétion pour financer des projets d'innovation provinciaux. Le ministère des Finances s'est occupé de la mise sur pied de la Fiducie, tandis qu'Entreprises Nouveau-Brunswick (ENB) a eu la responsabilité d'établir la FINB, y compris la sélection de tous les membres initiaux du conseil de la FINB. Le Bureau du contrôleur est aussi intervenu dans la mise en œuvre de l'arrangement.

4.8 Un représentant d'ENB a indiqué que, à l'époque, il était prévu que la somme annuelle de 20 millions de dollars à même les

fonds publics serait transférée à la Fiducie, ce qui n'a pas eu lieu. Jusqu'à présent, un total de 30 millions de dollars en fonds provinciaux destinés à l'innovation a été transféré à la Fiducie.

4.9 L'objectif visé par l'établissement de la structure actuelle de soutien à l'innovation, tel qu'il est décrit dans la convention de fiducie, est le suivant :

[Traduction.] *Assurer un engagement immédiat et irrévocable envers la population du Nouveau-Brunswick afin de soutenir la croissance de l'économie du Nouveau-Brunswick au moyen d'un fonds pour appuyer les investissements ciblés et à effet de levier dans les entreprises et les principales grappes industrielles clés comme la technologie de l'information et l'économie électronique, la fabrication avancée, les plastiques, les services écologiques, les sciences de la vie et la bioéconomie, avec les objectifs suivants :*

- *investissement accru du secteur privé en recherche et en développement;*
- *investissement accru en recherche et développement dans et par les universités;*
- *participation accrue aux programmes fédéraux de recherche et de développement et aux chaires de recherche du Canada;*
- *nombre accru de démarrages de petites et moyennes entreprises axées sur le savoir;*
- *établissement de liens de collaboration plus étroits entre les gouvernements, le secteur privé et les universités.*

4.10 On peut lire ce qui suit sur le site Web de la FINB :

La Fondation de l'innovation du Nouveau-Brunswick (FINB) est une société indépendante qui soutient le développement de l'innovation au Nouveau-Brunswick. Notre mandat consiste à renforcer les capacités d'innovation de notre province en investissant dans la recherche appliquée et dans de nouvelles entreprises axées sur la croissance.

4.11 Outre le financement de l'innovation, la FINB a aussi conclu un contrat avec le ministère de l'Éducation postsecondaire, de la Formation et du Travail (EPFT) pour accorder le financement relié à deux programmes.

- L'Initiative d'assistanats à la recherche offre des assistanats à la recherche à des étudiants qui travaillent avec des professeurs ou des chercheurs à des activités d'innovation dans les industries stratégiques définies par la FINB.
- L'Initiative de techniciens(nes) de recherche offre une aide financière aux établissements d'enseignement supérieur et aux organismes de recherche au Nouveau-Brunswick pour l'embauche de techniciens de recherche, ou encore d'associés de recherche, travaillant sous la supervision de chercheurs à l'appui des efforts des établissements pour élargir leur capacité d'entreprendre des activités de recherche et d'innovation.

Notre vérification

4.12 Dans notre rapport de 2002, paragraphe 1.8, nous formulons le commentaire suivant à propos de cet arrangement :

les fonds ont échappé au contrôle du gouvernement. Mais cela signifie aussi que ces fonds ne feront pas l'objet d'autres comptes rendus à l'Assemblée législative et aux contribuables du Nouveau-Brunswick [...] rien n'oblige à faire rapport publiquement sur [...] les entreprises qui recevront des fonds, les sommes reçues ou les fins pour lesquelles les sommes sont accordées.

4.13 Puis, nous recommandons ce qui suit au paragraphe 1.9 :

Si d'autres accords de fiducie structurés de manière semblable sont établis ultérieurement, je recommanderais que ces accords prévoient des dispositions sur l'obligation de rendre des comptes au public, y compris la présentation de l'information sur le rendement et un meilleur régime de vérification.

4.14 Nous continuons à croire que, vu l'indépendance de la FINB par rapport au gouvernement, il existe un risque important que la reddition de comptes associée à l'arrangement actuel pour distribuer les fonds d'innovation provinciaux ne soit pas suffisante. Notre intérêt est avant tout de nous assurer qu'ENB peut être tenu responsable de son rendement dans la distribution des fonds

d'innovation par l'entremise de la FINB. C'est la raison pour laquelle nous sommes d'avis qu'il valait la peine pour nous de vérifier cet arrangement.

4.15 Il est important de souligner que notre vérification a porté sur la participation d'ENB à la distribution des fonds d'innovation provinciaux par l'entremise de la FINB. Nous n'avons pas vérifié les activités ou le fonctionnement de la FINB, ce que nous n'avons pas le droit de faire en vertu de la loi.

Étendue

4.16 L'objectif de notre vérification était le suivant :

Évaluer si les structures et les méthodes de gouvernance établies par Entreprises Nouveau-Brunswick pour la distribution des fonds d'innovation par l'entremise de la Fondation de l'innovation du Nouveau-Brunswick assurent la reddition de comptes et la protection de l'intérêt public.

4.17 Pour notre vérification, nous avons interviewé les représentants du gouvernement qui siègent au conseil de la FINB ainsi que des représentants d'ENB, du ministère des Finances, d'EPFT et de la FINB. Nous avons examiné toute la planification et les dossiers connexes d'ENB. Nous avons examiné les données et les rapports du Fonds en fiducie pour l'innovation au Nouveau-Brunswick fournis par le ministère des Finances, des documents fournis par la FINB, des documents fournis par EPFT et d'autres informations pertinentes de diverses sources. Enfin, nous avons examiné les résultats des vérifications de fondations indépendantes similaires effectuées ailleurs au Canada, en particulier les rapports préparés par le Bureau du vérificateur général du Canada.

4.18 Il faut noter que nous ne pouvions pas obliger la FINB à nous fournir de l'information, puisqu'il s'agit d'un organisme indépendant du gouvernement qui, à ce titre, n'est pas tenu de se conformer à la *Loi sur le vérificateur général* du Nouveau-Brunswick. Cependant, durant la réalisation de la vérification, la FINB nous a quand même fourni certaines données confidentielles relatives à ses finances et à son fonctionnement. La FINB a fourni ses données à la condition qu'elles servent uniquement à des fins internes et qu'elles ne figurent pas dans notre rapport.

4.19 Notre vérification est conforme aux normes établies pour les missions de certification par l'Institut Canadien des Comptables

Agréés, ce qui englobe l'optimisation des ressources et la conformité, et a donc consisté dans des contrôles par sondages et autres procédés que nous avons jugé nécessaires dans les circonstances.

Résumé des résultats

Résumé des constatations de la vérification

Domaine et critère de vérification	Résumé des constatations de la vérification
Financement versé à la FINB par le gouvernement – aucun critère particulier n'est établi.	<p>La création d'un organisme distinct entraîne des frais administratifs et généraux qui ne seraient pas nécessaires si le financement était accordé par ENB. Il faut sopeser la valeur et les avantages d'avoir un organisme indépendant pour distribuer les fonds d'innovation provinciaux en comparaison des coûts connexes.</p> <p>Il n'existe pas de processus officiel défini pour renflouer la Fiducie. Si la province décide de ne pas transférer de ressources additionnelles à la Fiducie d'ici la fin de l'exercice 2010-2011 et que la FINB ne parvient pas à trouver une autre source de financement, l'organisme ne sera pas en mesure de maintenir son niveau d'activité actuel au-delà de l'exercice 2010-2011.</p> <p>La décision initiale de verser un financement pluriannuel à la FINB par l'entremise de la Fiducie a donné lieu pour la période de sept ans à des frais d'intérêt nets de 2,6 millions de dollars qui n'auraient pas été engagés si le gouvernement avait financé la FINB directement chaque année.</p> <p>Un avantage souligné par un représentant du gouvernement sur le mécanisme actuel de distribution des fonds d'innovation a trait au moment de comptabiliser les dépenses aux fins des états financiers de la province. Essentiellement, la création du Fonds en fiducie pour l'innovation au Nouveau-Brunswick comme véhicule pour canaliser les fonds vers l'organisme indépendant qu'est la FINB a permis à la province d'augmenter ses dépenses au besoin simplement en transférant de l'argent à la Fiducie. Cependant, nous avançons que la capacité du gouvernement de manipuler ses résultats financiers n'est pas un avantage du point de vue du public.</p>

Domaine et critère de vérification	Résumé des constatations de la vérification
<p><u>Stratégie provinciale en matière d'innovation</u> – La distribution des fonds d'innovation par l'entremise de la Fondation de l'innovation du Nouveau-Brunswick (FINB) devrait s'inscrire dans une stratégie provinciale globale de l'innovation.</p>	<p>La distribution des fonds d'innovation par l'entremise de la Fondation de l'innovation du Nouveau-Brunswick semble s'inscrire dans une stratégie provinciale globale de l'innovation.</p>
<p>Rôles et responsabilités – Les rôles et responsabilités de la FINB et du gouvernement, y compris les représentants du gouvernement au conseil de la FINB, devraient être clairement définis et liés à la stratégie provinciale globale de l'innovation.</p>	<p>Tandis que les rôles des divers organismes gouvernementaux chargés de distribuer des fonds d'innovation ou d'offrir des services de soutien connexes sont clairs, il n'existe pas d'entente par écrit entre ENB et la FINB pour préciser les attentes en matière de rendement et les autres modalités en vertu desquelles le gouvernement verse des fonds à la FINB.</p> <p>À l'origine, ENB devait avoir la responsabilité de communiquer les attentes du gouvernement en matière de rendement à la FINB ainsi que de surveiller le rendement de la FINB et d'en faire rapport afin d'assurer la transparence et la reddition de comptes. Toutefois, le gouvernement n'a jamais confié au ministère le mandat d'assumer de telles responsabilités.</p> <p>Les représentants du gouvernement au conseil de la FINB pourraient être en situation de conflit d'intérêts, vu leur double rôle de représentants du gouvernement provincial et de membres du conseil de la FINB.</p>
<p><u>Surveillance</u> – ENB devrait surveiller régulièrement le rendement de la FINB et prendre des mesures correctives lorsque le rendement ne répond pas aux attentes de la province.</p>	<p>Comme le gouvernement ne lui a jamais confié un tel mandat, ENB ne surveille pas de façon régulière le rendement de la FINB. En conséquence, le ministère n'a pas accès à suffisamment d'information pour savoir quand des mesures correctives sont requises pour corriger les faiblesses dans le rendement de la FINB.</p> <p>Nous tenons toutefois à reconnaître les efforts déployés par EPFT pour surveiller l'exécution par la FINB de L'Initiative d'assistanats à la recherche et de L'Initiative de techniciens(nes) à la recherche.</p>
<p>Code de conduite – ENB devrait s'assurer que, en tant qu'organisme qui distribue des fonds provinciaux, la FINB a adopté pour les membres du conseil et le personnel un code de conduite qui favorise et protège les valeurs du secteur public (c.-à-d. équité, impartialité, égalité, honnêteté, prudence, transparence et ouverture, respect du bien public et primauté du droit, normes et politiques provinciales, conflits d'intérêts, reddition de comptes, gardien de la confiance de la population, protection des renseignements personnels et protection de l'environnement), y compris des sanctions qui s'appliquent aux infractions à ce code de conduite.</p>	<p>Comme il n'en a jamais reçu le mandat, ENB ne s'est pas assuré que la FINB avait adopté pour les membres du conseil et le personnel un code de conduite qui favorise et protège les valeurs du secteur public. La FINB n'a pas élaboré un tel code de conduite, et elle n'exige pas que ses administrateurs signent une déclaration sur les conflits d'intérêts ou autres en rapport avec leur présence au conseil de la FINB.</p>

Domaine et critère de vérification	Résumé des constatations de la vérification
Vérification et évaluation – ENB devrait s'assurer que la FINB fait l'objet du même niveau de vérification d'attestation, de conformité et de gestion que les ministères et organismes de la Couronne, et qu'une évaluation périodique des programmes prévus à l'arrangement est effectuée. Les constatations clés découlant de ces vérifications et évaluations devraient être communiquées au conseil d'administration, à ENB et à l'Assemblée législative.	Comme il n'a jamais reçu le mandat de le faire, ENB ne s'est pas assuré que la FINB avait fait l'objet du même niveau de vérification d'attestation, de conformité et de gestion que les ministères et organismes de la Couronne, ni qu'une évaluation périodique des programmes prévus à l'arrangement avait été effectuée. La FINB n'a pas remis les résultats de l'évaluation qui a été réalisée au ministre d'Entreprises Nouveau-Brunswick ni à l'Assemblée législative.
Rapports sur l'efficacité – ENB devrait avoir des procédures établies pour mesurer l'efficacité de la FINB dans l'atteinte de ses objectifs stratégiques provinciaux et comme bon gardien des biens publics, et en faire rapport.	Comme il n'a jamais reçu le mandat de le faire, ENB n'a pas établi de procédures pour mesurer l'efficacité de la FINB dans l'atteinte de ses objectifs stratégiques provinciaux et comme bon gardien des biens publics et pour en faire rapport.

Conclusion

4.20 À la lumière de notre travail de vérification, nous concluons que, à l'heure actuelle, les structures et les méthodes de gouvernance établies par Entreprises Nouveau-Brunswick en rapport avec la distribution des fonds d'innovation par l'entremise de la Fondation de l'innovation au Nouveau-Brunswick n'assurent pas la reddition de comptes et la protection de l'intérêt public.

Recommandations

4.21 Nous recommandons que, à l'avenir, la province verse à la FINB un financement annuel en raison des coûts financiers importants associés à un financement pluriannuel.

4.22 Nous recommandons que la province attribue explicitement à ENB la responsabilité de communiquer les attentes du gouvernement en matière de rendement à la FINB ainsi que de surveiller le rendement de la FINB et d'en faire rapport pour veiller à ce qu'une reddition de comptes adéquate ait lieu relativement à l'arrangement.

4.23 Nous recommandons qu'ENB s'assure que des rapprochements sont faits régulièrement pour vérifier que les sommes tirées de la Fiducie concordent avec les sommes inscrites dans les états financiers de la FINB.

4.24 Nous recommandons, afin de simplifier et peut-être de réduire le coût du processus de financement, que la province abolisse la Fiducie tel qu'il est permis en vertu de l'acte de disposition et de fiducie, et demande à ENB de simplement financer la FINB directement dans le cadre d'une entente contractuelle.

4.25 De plus, nous recommandons qu'ENB exige de la FINB qu'elle signe une lettre d'entente avant le transfert d'autres fonds à la Fiducie. Cette lettre d'entente devrait clairement indiquer :

- **Le montant et le moment des transferts de fonds d'ENB à la FINB, la période visée et tout détail important ayant trait au processus que doit suivre la FINB pour avoir accès aux fonds.**
- **Les attentes d'ENB en matière de rendement à l'égard de la FINB en ce qui a trait à la distribution des fonds d'innovation. Ces attentes en matière de rendement devraient comprendre les points suivants :**
 - **Établir les résultats attendus que devraient obtenir la FINB.**
 - **Exiger que la FINB soit visée par la Loi sur le vérificateur général de la province et qu'elle s'y conforme, ce qui donnerait à notre bureau le droit légal d'effectuer des vérifications de la conformité et de gestion à la FINB et de faire rapport des résultats de ces vérifications à l'Assemblée législative.**
 - **Exiger des évaluations indépendantes périodiques sur la distribution des fonds d'innovation par l'entremise de la FINB en fonction de normes d'évaluation reconnues.**
 - **Exiger que la FINB applique les valeurs du secteur public à la distribution des fonds d'innovation de la province, ce qui devrait comprendre l'adoption par la FINB d'un code de conduite, y compris des lignes directrices sur les conflits d'intérêts, signé par tous les membres du conseil et du personnel. Il devrait également être exigé que la FINB soit la plus ouverte possible au niveau du public pour ce qui est de l'accès à l'information concernant les ententes, les objectifs, les activités et les réalisations. Des dispositions appropriées doivent être prévues relativement aux préoccupations légitimes à l'égard de la protection des renseignements personnels, de la confidentialité commerciale et des négociations intergouvernementales.**

- Les rapports exigés de la FINB par ENB. Les rapports exigés devraient aider ENB à surveiller tous les aspects du rendement et de l'efficacité de la FINB et d'en faire rapport.
- Exiger que les deux parties respectent les modalités du protocole d'entente opérationnel signé par ENB et la FINB.
- Les mesures particulières dont dispose ENB au cas où la FINB ne réussirait pas à satisfaire les attentes du gouvernement en matière de rendement ou les exigences en matière de rapports qui sont associées à l'arrangement. Dans de tels cas, ENB devrait avoir le droit de retirer les fonds, de reporter les fonds à des années futures ou de prendre toute autre mesure qui est déterminée appropriée dans les circonstances.
- Le rôle des représentants du gouvernement au conseil de la FINB.
- D'autres modalités considérées comme nécessaires dans les circonstances.

4.26 Nous recommandons que, pour surveiller efficacement la FINB et constituer une base pour la production de rapports publics de rendement sur l'arrangement, ENB devrait s'assurer que :

- les attentes du gouvernement en matière de rendement sont communiquées à la FINB chaque année;
- la FINB remet des rapports appropriés et suffisants à ENB pour permettre au ministère d'évaluer la mesure dans laquelle la FINB satisfait aux attentes du gouvernement en matière de rendement;
- des processus sont mis en œuvre à ENB pour assurer un examen régulier des rapports;
- des processus ont été élaborés et mis en œuvre pour indiquer les mesures que doit prendre ENB lorsque le rendement de la FINB ne satisfait pas aux attentes.

4.27 Nous recommandons qu'ENB communique dans son rapport annuel de l'information sur la mesure dans laquelle

l'arrangement avec la FINB a permis la réalisation des objectifs de la politique provinciale et à quel coût.

4.28 Nous recommandons qu'ENB dépose à l'Assemblée législative des rapports d'évaluation relatifs à l'arrangement en raison de la valeur de tels rapports dans le processus décisionnel en matière de politique publique associé à la distribution des fonds d'innovation.

4.29 Nous recommandons qu'ENB envisage soigneusement les ramifications du conflit potentiel dans lequel se trouvent les représentants du gouvernement au conseil de la FINB entre leurs fonctions de fiduciaires à titre de membres du conseil et les rôles qui leur sont attribués en tant que protecteurs des intérêts de la province relativement aux fonds d'innovation distribués par l'entremise de la FINB. Des mesures devraient être prises pour atténuer tout risque déterminé. Le plus simple serait d'éliminer l'exigence d'avoir des représentants provinciaux au conseil de la FINB ou, au minimum, que ces représentants au conseil n'aient pas le droit de vote.

Distribution des fonds d'innovation provinciaux par la FINB

Financement de la FINB par le gouvernement

4.30 Au 31 mars 2009, la FINB avait reçu des fonds s'élevant à environ 41,7 millions de dollars de toutes les sources gouvernementales, comme le montre le pièce 4.1 qui suit.

Pièce 4.1 Financement à la disposition de la FINB provenant de toutes les sources depuis sa constitution jusqu'au 31 mars 2009 (chiffres de la FINB) - (en millions de dollars)

Source du financement	Montant reçu au 31 mars 2009
Fonds d'innovation d'ENB à la Fiducie pour l'innovation du Nouveau-Brunswick	30,0 \$
Intérêts créditeurs de la Fiducie pour l'innovation du Nouveau-Brunswick'	3,5
Éducation postsecondaire. Formation et Travail pour les initiatives d'assistanats à la recherche et de techniciens(nes) à la recherche	6,1
Commission de l'enseignement supérieur des provinces Maritimes pour l'Initiative d'assistanats à la recherche	0,9
Société de développement régional pour l'Institut atlantique de recherche sur le cancer	1,2
Total	41,7 \$

4.31 Comme on peut le constater à la lecture du pièce 4.1, les fonds reçus par la FINB de sources autres que du Fonds en fiducie pour l'innovation au Nouveau-Brunswick visent des programmes précis. Le pièce 4.2 ci-dessous offre plus de détails sur les sources et les utilisations des fonds à même la Fiducie.

Pièce 4.2 Fonds en fiducie pour l'innovation au Nouveau-Brunswick – Historique – (en milliers de dollars)

Exercice	Solde d'ouverture de la Fiducie	Fonds du GNB	Intérêts créditeurs	Sommes prélevées par la FINB	Frais d'administration	Solde de clôture de la Fiducie
2001-2002	0	20 000	13	0	0	20 013
2002-2003	20 013	0	528	1 000	17	19 524
2003-2004	19 524	0	482	3 500	10	16 496
2004-2005	16 496	5 000	301	3 000	8	18 789
2005-2006	18 789	5 000	470	4 000	8	20 251
2006-2007	20 251	0	745	3 000	8	17 988
2007-2008	17 988	0	681	3 000	9	15 660
2008-2009	15 660	0	263	5 500	14	10 409
Total de 2001-2002 à 2008-2009	0	30 000	3 483	23 000	74	10 409

4.32 La FINB abaisse graduellement le solde de la Fiducie en y prélevant des sommes au besoin pour financer les investissements dans des projets d'innovation et les frais d'administration de l'organisme. La province n'a pas transféré de fonds additionnels à la Fiducie depuis 2005-2006. En 2008-2009, la somme de 5,5 millions de dollars prélevée dans le Fonds en fiducie correspond au niveau de dépenses actuel de la FINB. Au 31 mars 2009, le solde de la Fiducie était d'environ 10,4 millions de dollars, ce qui signifie que, à cette date, si on tient compte des intérêts créditeurs, il ne restait qu'environ deux ans de financement dans le fonds.

4.33 Il n'y a aucun mécanisme défini officiel pour renflouer la Fiducie. La FINB a présenté une demande officielle au gouvernement en 2008 pour que la province transfère 10 millions de dollars de plus au fonds, demande qui a été refusée. Comme le gouvernement n'a prévu aucune somme additionnelle à transférer à la Fiducie en 2009-2010, il semble que le gouvernement devra prendre une décision critique au sujet de l'avenir de la FINB durant le prochain cycle budgétaire. Si le gouvernement provincial décide de ne pas transférer de ressources additionnelles à la FINB d'ici la fin de l'exercice 2010-2011 et que la FINB ne parvient pas à trouver une autre source de financement, l'organisme ne sera pas en mesure de poursuivre son niveau d'activité actuel au-delà de l'exercice 2010-2011.

4.34 Un représentant du gouvernement à qui nous avons parlé a avancé que le gouvernement pourrait décider de prévoir au budget des transferts à la FINB sur une base annuelle, comme il le fait pour les organismes de la Couronne et d'autres organismes financés par le gouvernement. La FINB s'est dit préoccupée car, depuis sa fondation, elle a toujours été assurée d'un financement pluriannuel. La situation actuelle provoque une certaine incertitude à la FINB quant à son avenir, et on se préoccupe du fait que des membres du personnel puissent décider de chercher des possibilités d'emploi ailleurs. Cette perte potentielle de personnel pourrait diminuer l'efficacité de l'organisme à long terme. Un représentant de la FINB a indiqué que l'organisme préférerait avoir l'assurance d'un financement à long terme, mais elle a besoin, au minimum, de savoir le plus rapidement possible quels sont les projets futurs du gouvernement relativement au financement de la Fiducie.

4.35 Le gouvernement devra aussi décider dans un proche avenir s'il prolonge la date de fin de la Fiducie. Selon l'acte de disposition et de fiducie, la Fiducie sera abolie au plus tard le 31 mars 2012.

Coûts additionnels

4.36 Au cours de notre travail de vérification, il est devenu apparent que des coûts importants pour le gouvernement ont découlé de l'établissement de l'arrangement actuel pour la distribution des fonds d'innovation. Malheureusement, l'information sur les coûts relativement à cette initiative n'a pas été compilée, de sorte que nous ne sommes pas en mesure de fournir des montants réels. Toutefois, les genres de coûts engagés comprennent :

- les salaires et charges sociales des cadres et du personnel de gestion des ministères qui ont participé à la planification et à la mise en œuvre de l'arrangement – il faut noter qu'un certain nombre de membres du personnel d'ENB, du ministère des Finances et du Bureau du contrôleur sont intervenus, certains de manière très intense;
- les coûts reliés à la constitution de la FINB, à l'embauche du personnel et à la nomination des membres du conseil;
- les coûts reliés à la mise sur pied de la Fiducie.

4.37 Toutefois, nous avons pu quantifier un coût important, soit celui de l'établissement de l'arrangement actuel. Le pièce 4.2 qui précède a directement trait à la décision de mettre la Fiducie sur pied comme intermédiaire de financement et de lui transférer des fonds longtemps avant que la FINB ait besoin de ces fonds.

Pièce 4.3 Frais d'intérêt nets du financement préalable de la Fiducie pour l'innovation du Nouveau-Brunswick

Exercice	Solde moyen de la Fiducie (000 \$)	Taux d'emprunt du GNB (%)	Total des intérêts débiteurs (000 \$)	Moins : intérêts créditeurs de la Fiducie (000 \$)	Frais d'intérêt nets (000 \$)
2002-2003	19 768,3	5,72	1 130,7	527,7	603,0
2003-2004	18 009,5	5,20	936,5	481,7	454,8
2004-2005	17 642,0	5,00	882,1	301,3	580,8
2005-2006	19 519,4	4,48	874,5	469,9	404,6
2006-2007	19 119,0	4,52	864,2	745,7	118,5
2007-2008	16 824,1	4,58	770,5	680,9	89,6
2008-2009	13 034,6	4,53	590,5	263,0	327,5
Total			6 049,0	3 470,2	2 578,8

4.38 Comme le montre le pièce 4.3, si on applique les taux d'emprunt annuels moyens de la province aux soldes moyens de la Fiducie sur une base annuelle, ce financement préalable a représenté au total des intérêts débiteurs d'environ 6,0 millions de dollars de 2002-2003 à 2008-2009. Comme la Fiducie a accumulé des intérêts créditeurs de seulement 3,5 millions de dollars durant cette même période, les frais d'intérêt nets du financement préalable de la FINB s'élèvent à plus de 2,5 millions pour la période de sept ans.

4.39 Ce coût a directement trait à la décision initiale d'assurer un financement pluriannuel à la FINB. À notre avis, voilà qui constitue aussi un argument solide en faveur d'un modèle de financement annuel, ce que semble envisager le gouvernement à l'heure actuelle.

*Avantages et problèmes
découlant de l'arrangement
actuel*

4.40 Bien que l'arrangement actuel pour distribuer les fonds d'innovation provinciaux ne semble pas s'inspirer d'un modèle semblable en vigueur ailleurs, les représentants du gouvernement provincial et de la FINB ont fourni un certain nombre d'avantages reliés à la création de la FINB en tant qu'entité distincte et au maintien de la forme actuelle de distribution des fonds d'innovation. Parmi les avantages mentionnés, notons :

- Assurer une plus grande visibilité, une importance perçue et la prise de mesures propices à l'innovation dans la province. La FINB a acquis de meilleures capacités de marketing et une plus grande visibilité que le gouvernement en matière d'innovation.
- Réduire le risque d'ingérence politique directe dans la distribution des fonds d'innovation.
- Avoir un effet de levier permettant d'accéder aux fonds fédéraux affectés à la recherche appliquée. En tant qu'organisme indépendant du gouvernement, la FINB a accès à des fonds de contrepartie en vertu de certains programmes du gouvernement fédéral auxquels ENB n'a pas accès. De plus, de façon plus générale, favoriser l'effet de levier pour obtenir des fonds d'autres ordres de gouvernement et du secteur privé, selon la disponibilité. (Notons que, typiquement, la FINB exige qu'au moins 80 % du financement d'un projet proviennent de sources autres que la FINB.)
- Avoir accès gratuitement à des conseils techniques. La FINB compte sur d'autres partenaires financiers pour faire des examens

techniques en son nom. (ENB fait ses propres examens techniques.)

- Accroître la flexibilité des investissements. La FINB peut faire des investissements en capital de risque, ce qui la met en position de propriétaire dans les entreprises bénéficiaires des investissements. ENB ne peut, en vertu de la loi, faire ce genre d'investissement, bien que Gestion provinciale Ltée, l'organisme de la Couronne qui lui est associé, puisse le faire.
- Permettre l'utilisation de méthodes non traditionnelles pour encourager l'innovation dans la province. La FINB a créé le concours Percée, qui s'adresse aux entrepreneurs innovateurs de la province et comprend la remise de prix payés par la FINB ou donnés par des organismes du secteur privé. Étant donné les restrictions budgétaires et autres au sein du gouvernement, il serait difficile d'exécuter un tel programme par l'entremise d'un ministère.
- Permettre une planification à plus long terme en innovation. L'actif de la Fiducie a été suffisamment important pour couvrir les besoins financiers de la FINB sur plusieurs années, ce qui lui donne une plus grande flexibilité dans la planification à long terme. Au gouvernement, les budgets sont approuvés sur une base annuelle.
- Faciliter les activités productrices de recettes telles que les campagnes de financement. La FINB peut conserver tous les fonds ramassés au moyen de telles activités afin de les réinvestir éventuellement dans l'innovation. Les recettes gagnées par un ministère tel qu'ENB doivent être versées au gouvernement général et ne sont alors plus sous le contrôle du ministère, de sorte qu'il est peu probable que ces recettes servent à des projets d'innovation.
- Faciliter les contacts avec le secteur privé. De nombreux organismes du secteur privé ne sont pas aussi à l'aise pour traiter avec le gouvernement qu'ils ne le sont avec la FINB, qui est indépendante.
- Accorder des sommes destinées à la recherche aux universités.

- Assurer à la province une plus grande flexibilité dans la gestion de ses résultats financiers. La création du Fonds en fiducie pour l'innovation au Nouveau-Brunswick comme véhicule pour canaliser les fonds vers l'organisme indépendant qu'est la FINB a permis à la province d'augmenter ses dépenses au besoin simplement en transférant de l'argent à la Fiducie. Cependant, nous avançons que la capacité du gouvernement de manipuler ses résultats financiers n'est pas un avantage du point de vue du public.

4.41 Par ailleurs, certains problèmes ont été mentionnés concernant la distribution des fonds d'innovation par l'entremise de la FINB telle qu'elle est actuellement structurée.

- La reddition de comptes par le gouvernement des fonds versés au Fonds en fiducie pour l'innovation est un problème. Une fois que les fonds sont transférés à la Fiducie, le gouvernement n'a essentiellement plus de contrôle sur la manière dont ces fonds sont dépensés, parce que le gouvernement n'a pas confié à ENB ni à aucun autre ministère le mandat de communiquer ses attentes en matière de rendement à la FINB ni de surveiller son rendement et d'en faire rapport.
- Le gouvernement n'a pas établi d'attentes en matière de rendement pour la FINB en ce qui concerne la distribution des fonds d'innovation.
- Le gouvernement n'a pas établi d'exigences en matière de rapports sur ce qu'il reçoit de la FINB en échange du financement versé pour ce qui est des rapports sur le rendement. En conséquence, comme la FINB est indépendante, le gouvernement n'a pas le droit d'exiger que soit fournie de l'information sur les activités de la FINB ou l'atteinte des objectifs du gouvernement.
- La totalité du financement de la FINB provient actuellement du gouvernement. Bien qu'il profite des fonds de la FINB, le secteur des affaires n'y a fait aucun investissement financier.
- La capacité et le savoir-faire nécessaires pour évaluer les projets d'innovation proposés sont déjà présents à ENB, mais ne sont pas exploités dans le modèle actuel. De plus, il pourrait exister une certaine confusion dans le secteur privé à propos des démarches à faire pour certains types de financement, bien qu'ENB et la FINB

aient affirmé que chacun renvoie les demandes de renseignements à l'autre lorsqu'il y a lieu.

- Le gouvernement a la possibilité de transférer à la Fiducie plus d'argent que ce qui est nécessaire à l'heure actuelle, argent sur lequel il n'aura aucun contrôle, tout comme les futurs gouvernements. Cette situation pourrait faire que les législateurs qui seront en poste dans l'avenir n'auront pas de pouvoir décisionnel lorsque les fonds seront requis.
- Le fait d'avoir une fiducie et un organisme distinct, c'est-à-dire la FINB, entraîne des frais d'administration et des frais généraux additionnels, dépenses qui n'auraient pas lieu si la totalité des fonds était attribuée par l'entremise d'ENB.

Analyse coûts-avantages de la distribution des fonds d'innovation provinciaux par l'entremise de la FINB

4.42 La valeur de confier à un organisme indépendant la distribution des fonds d'innovation et les avantages qui en découlent doivent être comparés aux coûts associés à la création de la FINB et à la mise sur pied de la Fiducie ainsi qu'à leur administration courante. Il semble que l'arrangement présente des avantages importants. Cependant, le degré auquel le gouvernement peut s'attaquer aux domaines qui posent problème devrait être essentiel dans son évaluation visant à décider s'il devrait ou non maintenir son financement à long terme de la FINB. Au bout du compte, la FINB doit offrir des services pertinents qui ne foment pas « concurrence » à ceux déjà offerts par ENB, d'autres organismes gouvernementaux ou des organismes du secteur privé. Elle doit aussi être rentable et, surtout, atteindre les objectifs des programmes que le gouvernement lui a demandé d'exécuter.

Stratégie provinciale de l'innovation

Critère de vérification

4.43 Le critère de vérification suivant, qui a trait aux liens entre la stratégie provinciale de l'innovation et les activités de la FINB, a été convenu avec ENB.

La distribution des fonds d'innovation par l'entremise de la Fondation de l'innovation du Nouveau-Brunswick (FINB) devrait s'inscrire dans une stratégie provinciale globale de l'innovation.

Stratégie provinciale actuelle

4.44 Le gouvernement n'a pas de stratégie comme telle pour l'innovation. La « stratégie » du gouvernement en matière d'innovation est plutôt abordée à différents endroits du plan d'action du gouvernement pour l'autosuffisance intitulé « Notre plan d'action pour être autosuffisant au Nouveau-Brunswick ». En rapport avec ce

plan, ENB a préparé un document de priorités stratégiques visant la période allant de 2007 à 2011. Ce document fait ressortir cinq « grappes » industrielles et technologiques clés sur lesquelles le gouvernement veut se concentrer, dont les technologies d'apprentissage de pointe, les biosciences, la santé, l'énergie et l'aérospatiale et la défense. La Direction de l'innovation d'ENB joue un rôle dans chacune de ces grappes.

Stratégie actuelle de la FINB

4.45 Selon un représentant de la FINB, l'objectif global de l'organisme est de contribuer de manière importante à l'innovation au Nouveau-Brunswick. La vision originale de l'organisme, telle qu'elle avait été énoncée par son premier président et son conseil d'administration initial, était de répartir les fonds d'innovation à parts égales entre le capital de risque et la recherche appliquée. Toutefois, la FINB a eu de la difficulté à atteindre cet objectif dans le cas des investissements en capital de risque et a donc dépensé davantage dans le domaine de la recherche.

4.46 La FINB met son plan stratégique à jour chaque année et prépare un plan d'activités connexe triennal. Le plan est préparé à l'interne par la FINB et approuvé par le conseil d'administration de la FINB. La FINB a déclaré qu'elle tente de refléter les priorités du gouvernement dans la préparation de ces plans, et l'organisme considère actuellement le document du gouvernement intitulé « Notre plan d'action pour être autosuffisant au Nouveau-Brunswick » comme un document de planification clé.

Examen du mandat de la FINB par le gouvernement en vertu du plan vers l'autosuffisance

4.47 Le document « Notre plan d'action pour être autosuffisant au Nouveau-Brunswick » présente des mesures d'action prioritaires, dont :

Revoir le mandat et la structure actuels de la Fondation d'innovation du Nouveau-Brunswick de façon qu'elle appuie les activités de recherche-développement complémentaires aux grappes technologiques prioritaires.

4.48 Un représentant d'ENB a indiqué que le gouvernement s'occupe de cet examen du mandat de la FINB grâce à la présence de ses quatre représentants au conseil de l'organisme. Le conseil de la FINB a récemment réaligné ses priorités stratégiques pour qu'elles correspondent mieux au programme du gouvernement en matière d'autosuffisance en ajoutant le secteur des technologies énergétiques et écologiques, et il a pris des mesures pour régler les préoccupations entourant les frais administratifs. Par exemple, le conseil de la FINB

a exigé des révisions au budget initialement proposé pour 2009-2010, en particulier la réduction des frais administratifs prévus. Le représentant a déclaré que, même s'il n'est pas nécessaire que les objectifs de la FINB correspondent parfaitement à ceux d'ENB, sa priorité devrait être de soutenir les cinq grappes stratégiques clés déterminées dans les plans provinciaux. Comme le montre la pièce 4.4 ci-dessous, la FINB semble couvrir bon nombre des grappes stratégiques d'ENB, mais pas toutes, dans la liste des industries stratégiques qu'elle définit.

Pièce 4.4 Comparaison entre les perspectives stratégiques d'ENB et celles de la FINB

Grappes stratégiques d'ENB	Industries stratégiques de la FINB
Apprentissage de pointe (grappe technologique) <ul style="list-style-type: none"> Solutions de formation personnalisée pour les entreprises Formation assistée par ordinateur utilisant les technologies de simulation, d'animation et de jeu Formation dans le domaine de la sécurité et des services militaires Formation professionnelle et technique en industrie Certification en technologies de l'information 	Industrie du savoir <ul style="list-style-type: none"> Les technologies de l'information et des communications, dont solutions Internet et commerce électronique, développement de logiciels et de systèmes d'intégration, apprentissage en ligne, cybersanté, etc. Géomatique Solutions techniques pour les technologies reliées aux ordinateurs, à l'électronique, à l'architecture, à l'océan et à la médecine
Biosciences (grappe technologique) <ul style="list-style-type: none"> Diversification durable des industries traditionnelles de bioressources (secteurs forestier, agricole et maritime) Marchés nouveaux et émergents en bioénergie propre et en bioproduits Utilisation des ressources naturelles renouvelables et de l'expertise pour développer des produits, services, combustibles, sources d'énergie et matériaux écologiques Nouvelles technologies et nouveaux produits et services (applications humaines et animales) Nouvelles technologies pour étudier les gènes et les fonctions cellulaires dans les systèmes biologiques des règnes animal et végétal 	Sciences de la vie <ul style="list-style-type: none"> Biotechnologies – p. ex. : génie biomédical, biopharmaceutique, génomique, élevage et gestion anti-parasitaires, bioinformatique, phytotechnie et biopesticides, bioproduits Science de la mer Science du bois Ressources naturelles à valeur ajoutée <ul style="list-style-type: none"> Agriculture Foresterie Minéraux Aquaculture et pêches, y compris les produits du poisson et des fruits de mer à valeur ajoutée
Santé (grappe technologique) <ul style="list-style-type: none"> Recherche-développement dans le domaine de la cancérologie, de la génomique, de la protéomique et de la bioinformatique Cybernétique et développement de membres artificiels (réadaptation) Technologies de soins de santé à domicile et en milieu rural – services de télésanté et surveillance à domicile Dossiers médicaux électroniques Surveillance de la prescription de médicaments Essais cliniques 	Couvert en partie sous « Industrie du savoir » ci-dessus.

Grappes stratégiques d'ENB	Industries stratégiques de la FINB
Énergie (grappe industrielle) <ul style="list-style-type: none"> • Produits et services – efficacité énergétique pour les marchés résidentiel, commercial et industriel • Expertise de classe mondiale en énergie nucléaire • Énergies marine et éolienne • Expertise environnementale en matière d'assainissement de l'air, de l'eau et des sols 	Technologies énergétiques et écologiques <ul style="list-style-type: none"> • Production d'énergie à partir de sources de remplacement • Stockage d'énergie, dont les piles à combustible, les systèmes d'accumulateurs perfectionnés et les systèmes hybrides • Infrastructure énergétique • Traitement et conservation de l'eau • Air et climat, dont contrôle des émissions, nettoyage, surveillance/conformité, échanges et crédits compensatoires • Recyclage et traitement des déchets
Aérospatiale et défense (grappe industrielle) <ul style="list-style-type: none"> • Usinage de précision et métallurgie • Systèmes perfectionnés de cyberapprentissage et de simulation • Assemblage électronique et avionique • Formation de pilote professionnel • Blindage et remise en état de véhicules militaires 	Non couvert

Stratégie provinciale en matière d'innovation – Conclusion

4.49 À la lumière de notre travail, nous concluons que la distribution des fonds d'innovation par l'entremise de la Fondation de l'innovation du Nouveau-Brunswick semble correspondre à la stratégie provinciale globale de l'innovation.

Rôles et responsabilités

Critère de vérification

4.50 Le critère de vérification suivant, qui a trait aux rôles et aux responsabilités des principaux joueurs provinciaux en matière d'innovation, a été convenu avec ENB.

Les rôles et les responsabilités de la FINB et du gouvernement, y compris les représentants du gouvernement au conseil de la FINB, devraient être clairement définis et liés à la stratégie provinciale globale de l'innovation.

Rôles des organismes provinciaux en matière d'innovation

4.51 Plusieurs organismes interviennent dans la distribution des fonds d'innovation et la prestation de services de soutien au niveau provincial.

4.52 La Direction de l'innovation d'Entreprises Nouveau-Brunswick administre le Programme d'adoption et de commercialisation de technologie. Ce programme a versé environ 1,9 million de dollars à 250 projets au cours de l'exercice 2007-2008, et son budget pour 2009-2010 est de seulement 1 million de dollars. En conséquence, ENB finance seulement de petits projets

d'innovation par l'intermédiaire de ce programme. Le Programme d'aide financière à l'industrie, qui relève aussi d'ENB, est doté d'un budget beaucoup plus important. Toutefois, un représentant du ministère a indiqué que la méthode de récupération utilisée pour ce programme ne fonctionne pas pour les projets d'innovation, de sorte que ces projets ne sont généralement pas financés au moyen de ce programme.

4.53 La FINB concentre ses efforts sur les domaines suivants :

- capital de risque;
- recherche appliquée;
- programme Percée pour les nouveaux entrepreneurs;
- programmes d'EPFT (Initiatives d'assistanats à la recherche et de techniciens(nes) à la recherche).

4.54 Comme les investissements en capital de risque de la FINB concernent des projets plus importants, ce volet ne vise pas la même clientèle que le Programme d'adoption et de commercialisation de technologie d'ENB.

4.55 EPFT a passé un contrat avec la FINB pour l'exécution des deux programmes mentionnés ci-dessus dans le domaine de la recherche, et ce ministère pourrait ajouter un autre programme dans un proche avenir.

4.56 Le Conseil de la recherche et de la productivité (CRP) offre principalement un savoir-faire dans la résolution de problèmes. Le travail du CRP se fait selon le principe de la rémunération des services, et il ne tire qu'un faible pourcentage de ses recettes du gouvernement. Le CRP n'offre pas de soutien financier à l'innovation.

4.57 La Société de gestion des placements du Nouveau-Brunswick (SGPNB) peut investir jusqu'à 3 % de son actif au Nouveau-Brunswick, ce qui peut comprendre des projets d'innovation.

4.58 Notre examen montre qu'il ne semble pas y avoir de chevauchement dans la prestation des services parmi les organismes mentionnés dans la présente section. En particulier, les rôles d'ENB et de la FINB semblent se compléter. La FINB semble se concentrer

sur les projets plus importants qui nécessitent du capital de risque, tandis qu'ENB se concentre sur l'octroi de subventions pour des projets plus petits qui ont besoin de ressources pour transformer une idée en produit à mettre en marché. Le financement de la recherche dépasse le mandat d'ENB.

Degré de coordination entre la FINB et le gouvernement

4.59 Le document intitulé *Fondation de l'innovation du Nouveau-Brunswick – un cadre de travail*, publié en novembre 2002 précise ceci :

En tant que ministère, Entreprises Nouveau-Brunswick assumera un rôle de premier plan quant à la coordination du rôle du gouvernement provincial en innovation et à sa relation avec la Fondation de l'innovation.

4.60 Selon le document cadre, ENB devait à l'origine se voir confier la responsabilité de communiquer les attentes du gouvernement en matière de rendement à la FINB et de surveiller le rendement de la FINB et d'en faire rapport afin d'assurer la transparence et la reddition de comptes. Cependant, dans les faits, le gouvernement n'a confié ni à ENB ni à aucun autre ministère le mandat de s'acquitter de telles responsabilités. Cette situation a mené à d'importantes lacunes dans la reddition de comptes, lacunes qui font l'objet d'une discussion plus loin dans ce rapport.

4.61 Dans le cours normal de ses activités, la FINB a des contacts occasionnels avec Entreprises Nouveau-Brunswick, principalement par l'entremise d'une seule personne à ENB qui assure la liaison. Conformément à la structure de gouvernance établie au moment de la création de la FINB, celle-ci fonctionne de manière tout à fait indépendante d'ENB et prend seule les décisions relativement aux projets d'innovation qu'elle financera. Comme il a été mentionné précédemment, la FINB se concentre surtout sur les projets d'innovation plus importants qui ne seraient généralement pas admissibles aux programmes de financement d'ENB, de sorte que le risque que la FINB fasse double emploi au financement accordé par le gouvernement est faible. La FINB peut renvoyer des clients à ENB et vice-versa, selon le type de financement qui est demandé.

4.62 Un représentant d'ENB a dit que, à la mise sur pied de la FINB, l'intention était qu'ENB s'occupe de l'examen technique des demandes, et un protocole d'entente avait été élaboré à cette fin. Dans les faits, toutefois, ENB intervient dans un nombre très restreint d'examins de la FINB. En vertu de la version révisée actuelle du

protocole d'entente, la FINB demande à l'occasion à ENB de donner son opinion sur certaines questions précises concernant les propositions qu'elle étudie. Dans de tels cas, l'information communiquée par la FINB est limitée. Il n'existe pas de relation de collaboration continue sur les dossiers de la FINB.

4.63 La FINB traite aussi régulièrement avec EPFT, ministère pour lequel elle distribue des fonds pour certains programmes, et avec Finances, ministère chargé d'investir les fonds dans la Fiducie et de transférer également des sommes du fonds en fiducie à la FINB selon les besoins. De plus, la FINB interagit avec la Société de gestion des placements du Nouveau-Brunswick au sujet des fonds que l'organisme a le droit d'investir dans des entreprises du Nouveau-Brunswick.

4.64 Un représentant de la FINB a souligné que, malgré les contacts qui ont lieu avec différents ministères, il n'y a pas de communications officielles, surtout entre ENB et la FINB. Notre examen ne nous a pas permis de trouver d'entente écrite, à part le protocole d'entente, pour décrire le genre de communications officielles qui devraient avoir lieu entre ENB et la FINB, ni de description de la forme que devraient prendre ces communications.

Composition du conseil d'administration

4.65 Le conseil actuel de la FINB est composé de 14 membres, dont 7 sont du secteur privé, 4 sont du gouvernement et 3 sont du secteur universitaire. La présidence est assumée par un représentant du secteur privé.

4.66 Aucune des personnes à qui nous avons parlé n'a pu nous donner les motifs pour justifier la taille et la composition du conseil.

Rôle des représentants du gouvernement au conseil

4.67 Les membres du conseil de la FINB sont chargés de régir l'organisme, ce qu'ils font principalement en assistant à plusieurs réunions du conseil chaque année. Un membre du conseil a déclaré que les principales responsabilités du conseil consistent à examiner les états financiers et les décisions prises par le comité de la haute direction en matière de financement des projets et à travailler sur les plans organisationnels. D'après les discussions que nous avons eues avec les membres du conseil qui représentent le gouvernement provincial, un aspect important de cette planification est de voir à ce que les objectifs de l'organisme soient compatibles avec les priorités de la province.

4.68 La présidence, un membre du conseil qui représente le gouvernement et le président de la FINB forment le comité de la haute direction de la FINB de trois membres. Ce groupe est chargé d'examiner toutes les demandes de fonds, puis soit d'approuver la demande (pour les demandes de financement inférieures à un certain montant), soit de recommander au conseil de l'approuver.

4.69 À la question de savoir quel est le rôle des représentants du gouvernement au conseil de la FINB, un membre du conseil a fait le commentaire suivant :

[Traduction.] Les membres viennent de ministères à vocation économique. Ils sont nommés parce qu'ils comprennent les rapports entre les ministères et la FINB. Le financement des programmes est assuré par les ministères. Les priorités générales du gouvernement et celles de la FINB doivent être compatibles. Les représentants du gouvernement ont un certain savoir-faire dans ce domaine. Ils surveillent la façon dont la FINB réalise les objectifs du gouvernement.

4.70 À notre avis, la responsabilité première de tout membre d'un conseil est d'agir dans le meilleur intérêt de l'organisme que régit le conseil, la FINB dans ce cas-ci, ce qui vaut aussi pour les représentants du gouvernement au conseil. Toutefois, les rôles attribués au gouvernement ne concordent peut-être pas avec cette responsabilité première. En fait, les sous-ministres au conseil de la FINB agissent peut-être principalement à titre de représentant du gouvernement à la table du conseil. Il se peut que, dans certains cas, cela ne soit pas dans le meilleur intérêt d'une FINB indépendante. Voici une observation d'un membre du conseil représentant le gouvernement qui peut illustrer notre propos :

[Traduction.] On doit séparer nos responsabilités de fiduciaires en tant que membres du conseil afin de servir l'intérêt supérieur de l'organisation [c.-à-d. le gouvernement]. Il ne sert à rien d'avoir un organisme [c.-à-d. la FINB] qui travaille à contre-courant de ce que nous faisons ici [au ministère].

4.71 De plus, comme il est mentionné précédemment, le gouvernement est en train de revoir le mandat de la FINB, par l'intermédiaire de ses quatre représentants au conseil de la FINB en

vertu du document « Notre plan d'action pour être autosuffisant au Nouveau-Brunswick ».

4.72 Notre principale préoccupation est sous l'angle du secteur public, et les représentants du gouvernement au conseil de la FINB semblent effectivement agir dans le meilleur intérêt du gouvernement. Cependant, à notre avis, le gouvernement devrait soigneusement étudier les ramifications de ce conflit potentiel pour les représentants du gouvernement qui siègent au conseil de la FINB.

***Contrôle exercé par le
gouvernement sur le
fonctionnement et les
activités de la FINB***

4.73 Malgré la présence de sous-ministres au conseil et au comité de la haute direction de la FINB, le contrôle essentiel qu'exerce le gouvernement sur les activités de la FINB vient du fait que le fonctionnement de la FINB est principalement financé par les fonds publics qui sont transférés à la Fiducie. Comme il est mentionné précédemment, sans les fonds versés par le gouvernement, il est peu probable que la FINB puisse maintenir ses activités dans leur forme actuelle. Cependant, le gouvernement ne s'est pas servi de ce levier pour conclure une entente officielle avec la FINB de façon à préciser le rendement attendu de la FINB ainsi que toute autre exigence particulière en rapport avec l'arrangement actuel. Nous estimons que bon nombre des problèmes que présente l'arrangement, comme il est décrit précédemment dans le présent rapport, découlent directement de l'absence d'une entente officielle.

4.74 Le ministère d'EPFT a adopté une approche plus proactive en la matière. Comme il est mentionné ci-dessus, la FINB finance actuellement deux programmes pour le compte de ce ministère, soit l'Initiative d'assistanats à la recherche et l'Initiative de techniciens(nes) à la recherche. Pour chacun de ces programmes, le ministère exige que la FINB signe une lettre d'offre détaillée dans laquelle sont précisés les droits et les responsabilités des deux parties à l'entente, ce qui établit un arrangement contractuel entre le ministère et la FINB. Les modalités contenues dans la plus récente lettre d'offre préparée par le ministère comprennent, notamment :

- Le montant et le moment des transferts de fonds d'ENB à la FINB, la période visée et tout détail important ayant trait au processus que doit suivre la FINB pour avoir accès aux fonds.
- Les objectifs qui sont assignés à la FINB en matière de prestation de programmes.

- L'exigence pour la FINB de produire un rapport d'activité écrit périodique et dans la forme prescrite par le ministère, y compris des détails au sujet de chaque projet financé.
- L'exigence de présenter un rapport définitif écrit au ministère dans la forme prescrite à la fin de la période de financement visée par la lettre d'offre.
- Le droit du ministère de retirer le financement, de le reporter à des exercices futurs ou d'y mettre fin de quelque autre façon lorsque, de l'avis du ministère, les objectifs annuels ne sont pas atteints.
- L'exigence pour la FINB de conserver les livres, les dossiers et les comptes pendant 36 mois suivant l'achèvement du programme aux fins de vérification par le ministère, et de fournir les données statistiques qui peuvent être exigées par le ministère.
- L'indemnisation du ministère par la FINB pour toute réclamation, toute demande, toute mesure ou toute base d'action de tiers découlant de l'entente.
- L'exigence que toutes les annonces publiques de la FINB concernant le programme soient préparées en consultation avec le ministère ou approuvées par lui.

4.75 Les rapports de la FINB en réponse à ces exigences servent à la surveillance exercée par EPFT, comme il est discuté à la prochaine section du présent rapport.

4.76 Si le gouvernement décide de continuer à verser des fonds à la Fiducie, nous estimons que cette décision offre une excellente occasion pour ENB, en tant que ministère responsable, d'officialiser l'arrangement pour l'avenir avec la FINB. L'approche utilisée par EPFT pourrait servir de modèle. À notre avis, ENB devrait exiger que la FINB consente à certaines exigences opérationnelles et relatives à son rendement établies par la province en échange des fonds d'innovation qu'elle reçoit.

4.77 Selon notre vérification, nous en venons à conclure que les rôles et les responsabilités de la FINB et du gouvernement, y compris les représentants du gouvernement au conseil de la FINB, ne sont pas clairement définis ni reliés à la stratégie provinciale globale de l'innovation.

Rôles et responsabilités – Conclusion

4.78 Tandis que les rôles des différents organismes gouvernementaux chargés d'accorder des fonds d'innovation ou des services de soutien connexes sont clairs, il n'y a pas d'entente écrite entre ENB et la FINB pour préciser les attentes en matière de rendement ni les autres modalités en vertu desquelles ENB verse des fonds à la FINB. De plus, nous nous préoccupons du fait que les représentants du gouvernement au conseil de la FINB pourraient se trouver dans une position de conflit vu leur double rôle de représentants de la province et de membres du conseil de la FINB.

Surveillance

Critère de vérification

4.79 Le critère de vérification suivant, qui a trait à la surveillance par ENB du rendement de la FINB, a été convenu avec ENB.

ENB devrait surveiller régulièrement le rendement de la FINB et prendre des mesures correctives lorsque le rendement ne répond pas aux attentes de la province.

Processus de surveillance efficace

4.80 ENB doit surveiller le rendement de la FINB pour s'assurer que le gouvernement optimise les fonds qu'il verse à la FINB. On peut lire dans le document *Fondation de l'innovation du Nouveau-Brunswick – Un cadre de travail* que le Comité des politiques et des priorités avait approuvé le 18 juin 2002 les commentaires suivants concernant la reddition de comptes.

Des mécanismes de responsabilité appropriés assureront une saine gestion des fonds publics. La Fondation de l'innovation misera sur l'action concertée afin de réaliser des succès quantifiables pour améliorer nos capacités et nos possibilités d'innovation. La Fondation sera entièrement responsable de ses agents de financement quant au développement et à l'implantation de plans stratégiques pour atteindre les objectifs escomptés.

La Fondation fera état de ses résultats sur une base régulière au ministre d'Entreprises Nouveau-Brunswick ainsi qu'à ses [autres] intervenants financiers. Le vérificateur de la Fondation pourra être le vérificateur général de la province, ce qui pourra faire partie intégrante de ses structures de déclaration.

4.81 Cependant, comme il est mentionné précédemment, tandis qu'ENB devait à l'origine être chargé d'établir des mécanismes redditionnels appropriés visant l'arrangement avec la FINB, le

gouvernement n'a jamais donné au ministère le mandat de s'acquitter de ces responsabilités.

4.82 Quelques éléments clés sont nécessaires pour mettre en œuvre un processus de surveillance efficace, notamment :

- établir des attentes en matière de rendement;
- établir des exigences en matière de rapports qui sont reliées aux attentes en matière de rendement;
- préciser les mesures à prendre en cas de rendement insatisfaisant.

Attentes en matière de
rendement

4.83 ENB devrait établir des attentes précises en matière de rendement à l'égard de la FINB. Ces attentes devraient être claires, mesurables et axées sur les résultats. ENB n'a pas donné à la FINB une liste de ses attentes en matière de rendement découlant de l'arrangement. Cependant, le gouvernement, par l'entremise de ses représentants au gouvernement, a communiqué de façon générale à la FINB qu'il s'attendait à ce que la FINB soutienne dans la mesure du possible des projets qui s'inscrivent dans l'optique des cinq grappes stratégiques déterminées dans le plan stratégique d'ENB.

4.84 La FINB a dû en grande partie avancer ses propres hypothèses au sujet des attentes du gouvernement en matière de rendement. Elle a interprété les attentes du gouvernement comme étant axées principalement sur le ratio de levier financier. L'effet de levier est le processus par lequel l'engagement de fonds du gouvernement provincial dans un projet sert de tremplin pour attirer d'autres fonds pour le projet. D'autres organismes de financement de projets d'innovation pourraient comprendre, par exemple, l'Agence de promotion économique du Canada atlantique et le Conseil national de recherches du Canada au moyen de son Programme d'aide à la recherche industrielle. La FINB estime que, au minimum, un ratio de lever financier de 5 à 1 est nécessaire pour qu'elle finance un projet. Dans les faits, son ratio de levier financier réel a été plus de 7 à 1 au cours de la période de 2002-2003 à mi-2008-2009, de sorte que la FINB a dépassé sa propre cible à cet égard. À la lumière de nos discussions avec la FINB, il semble qu'elle considère le ratio de levier financier comme un déterminant clé dans ses décisions de financement.

4.85 Un représentant d'ENB avec qui nous avons discuté de l'importance accordée par la FINB au ratio de levier financier s'est

dit préoccupé du fait que, en l'absence d'autres indicateurs pour faire contrepoids, la prépondérance accordée à cet indicateur pourrait mener à des décisions moins qu'optimales. Par ailleurs, un membre du conseil s'interroge sur la valeur des ratios de levier financier comme indicateur global du rendement de la FINB.

4.86 Comme il est mentionné dans le contexte du présent chapitre, par l'établissement de la structure actuelle pour l'innovation, décrite dans l'entente de fiducie, le gouvernement cherchait en partie à atteindre les objectifs suivants :

- investissement accru du secteur privé en recherche et en développement;
- investissement accru en recherche et développement dans et par les universités;
- participation accrue aux programmes fédéraux de recherche et de développement et aux chaires de recherche du Canada;
- nombre accru de démarrages de petites et moyennes entreprises axées sur le savoir;
- établissement de liens de collaboration plus étroits entre les gouvernements, le secteur privé et les universités.

4.87 Si ces objectifs du gouvernement n'ont pas changé, alors nous estimons que c'est sur ces objectifs qu'ENB devrait fonder des attentes claires et mesurables en matière de rendement pour la FINB.

Rapports

4.88 Pour assurer une surveillance stratégique appropriée, ENB a besoin d'information en temps opportun sur la gérance de la FINB, les résultats obtenus et la conformité globale aux modalités de l'arrangement. Cependant, ENB n'a pas imposé d'exigences précises en matière de rapports à la FINB.

4.89 En l'absence de directives du gouvernement, les rapports qui sont remis à ENB par la FINB sont déterminés par la direction de la FINB. À l'heure actuelle, les rapports qui sont remis à ENB sont :

- les états financiers annuels de la FINB;
- le rapport semestriel sur l'effet de levier – la FINB considère ce rapport comme son principal rapport en matière de rendement.

4.90 Par ailleurs, le rapport annuel de la FINB est accessible au public sur le site Web de la FINB.

4.91 ENB ne fait pas grand-chose avec cette information. À un moment donné, un membre du personnel du ministère examinait le rapport sur l'effet de levier, et un résumé était transmis au comité des cadres supérieurs du ministère, mais cette façon de procéder a été abandonnée. L'information fournie ne semble pas traiter de la question de la gérance ni des résultats obtenus, outre le ratio de levier financier. Il n'existe pas de modalités officielles établies pour l'arrangement parce qu'il n'existe pas d'entente écrite entre ENB et la FINB.

4.92 Les représentants du gouvernement au conseil de la FINB reçoivent toute information dont ils ont besoin pour remplir leurs fonctions à titre de membres du conseil. Cependant, selon un représentant d'ENB, cette information est tenue séparément en raison de préoccupations relatives à la confidentialité, et elle n'est généralement pas accessible au personnel à des fins éventuelles de surveillance.

4.93 Comme ENB n'exerce pas une surveillance officielle du rendement de la FINB, le ministère n'a eu aucune motivation à élaborer ou à mettre en œuvre une procédure à suivre dans les cas où le rendement de la FINB n'est pas à la hauteur des attentes du gouvernement. De plus, ENB n'a établi aucun mécanisme officiel de résolution des différends pour guider le règlement des différends qui pourraient survenir entre la FINB et ENB. Cela s'expliquerait surtout par le fait que, aucune entente officielle n'ayant été conclue entre ENB et la FINB, il est peu probable que des différends surviennent relativement à l'interprétation de l'arrangement, mais, si un différend important voyait le jour, le gouvernement pourrait être exposé à un risque considérable.

4.94 En vertu de l'arrangement actuel, ENB n'a aucun recours s'il estime que le rendement de la FINB n'est pas adéquat; il ne peut que recommander au gouvernement de cesser les transferts de fonds à la Fiducie. À notre avis, il est important qu'ENB soit en mesure d'intervenir dans le cas exceptionnel où il est clair que l'arrangement ne satisfait en aucune façon l'intérêt public, ou que les circonstances ont changé considérablement depuis la création de l'arrangement, sans avoir nécessairement à mettre fin au financement de la FINB.

Rendement insatisfaisant

4.95 Nous tenons également à souligner que, à l'heure actuelle, le gouvernement ne peut pas récupérer les fonds publics une fois qu'ils ont été transférés à la Fiducie. En vertu des modalités de la Fiducie, toute somme qui reste dans le fonds en fiducie à la liquidation de la FINB doit être distribuée aux universités de la province. À notre avis, le gouvernement devrait pouvoir récupérer les fonds publics restants si la Fiducie était liquidée.

Surveillance par ENB

4.96 À l'établissement de la FINB et de la Fiducie, le gouvernement était en mesure de fixer des objectifs de rendement et des exigences en matière de rapports et d'attribuer d'autres responsabilités clés à la FINB en contrepartie des fonds accordés en vertu d'une entente officielle. Toutefois, aucun mécanisme redditionnel de la sorte n'a été instauré.

4.97 Avant qu'ENB soit en mesure d'exercer une surveillance efficace du rendement de la FINB pour s'assurer que les fonds provinciaux versés à la FINB sont optimisés, il y a beaucoup de travail à faire. Il faudra :

- que les attentes du gouvernement soient communiquées à la FINB,
- que des rapports de rendement appropriés soient mis au point et préparés par la FINB et remis à ENB,
- que des processus d'examen des rapports au sein d'ENB soient mis en œuvre,
- que les mesures à prendre quand le rendement de la FINB n'est pas à la hauteur des attentes soient élaborées,

pour qu'ENB soit doté de tous les outils nécessaires pour exercer une surveillance efficace de la FINB. Ces éléments clés d'une surveillance efficace pourraient être exposés en détail dans une lettre d'entente d'ENB à l'intention de la FINB, comme il est mentionné précédemment dans le chapitre.

Surveillance par les représentants du gouvernement au conseil d'administration de la FINB

4.98 La seule surveillance de fond exercée par le gouvernement à l'égard du rendement de la FINB depuis sa création est constituée par la présence des quatre sous-ministres au conseil de la FINB.

4.99 À la lumière de nos discussions avec eux, il semble que le point de mire actuel des représentants du gouvernement au conseil de

la FINB est la rationalisation des frais d'administration de la FINB, l'examen en cours du mandat et de la structure de la FINB en vertu du document « Notre plan d'action pour être autosuffisant au Nouveau-Brunswick » du gouvernement, l'assurance que les grappes stratégiques déterminées par le gouvernement sont prises en compte par la FINB dans ses décisions de financement et, le plus important, quelle décision prendre quant au maintien ou non du financement de la FINB par le gouvernement.

4.100 Un représentant du gouvernement a déclaré qu'il est difficile de rationaliser la décision à prendre au sujet de l'avenir de la FINB en raison du manque d'information sur le rendement sur laquelle fonder cette décision. Dans le cadre de leur analyse, les représentants du gouvernement au conseil ont demandé à la FINB de commander une évaluation de ses activités. En réponse, la FINB a remis à son conseil et au ministre d'ENB un rapport intitulé *New Brunswick Innovation Foundation – Outcomes and Performance Measures* [Fondation de l'innovation du Nouveau-Brunswick – Résultats et mesures du rendement], daté du 3 novembre 2008. Cependant, un membre du conseil à qui nous avons parlé avait des doutes quant à l'indépendance et à l'objectivité des auteurs de l'évaluation. En conséquence, les représentants du gouvernement au conseil hésitent à se fonder sur l'information contenue dans le rapport en question pour formuler une recommandation particulière sur l'avenir du financement de la FINB par le gouvernement.

Surveillance par le ministère des Finances

4.101 Comme il est mentionné précédemment, le ministère des Finances a établi la Fiducie pour l'innovation du Nouveau-Brunswick en 2002. Il a aussi embauché un gestionnaire de fonds en fiducie du secteur privé, qui était à l'époque CIBC Mellon. De plus, le ministère utilise l'état mensuel préparé par le gestionnaire de fonds en fiducie pour établir des directives d'investissement et aussi surveiller le rendement du gestionnaire. Comme la FINB n'a jamais produit d'état sur ses besoins de trésorerie, le ministère des Finances a toujours présumé que tous les fonds investis dans la Fiducie devaient être accessibles dans un court délai, de sorte qu'il investit tous les fonds dans des bons du Trésor de 30 jours.

4.102 Le ministère des Finances reçoit aussi des demandes périodiques de fonds de la part de la FINB. Par courtoisie, le personnel de bureau du ministère communique avec la FINB chaque fois que des bons du Trésor de 30 jours sont à la veille d'arriver à échéance. Les fonds requis par la FINB ne sont pas réinvestis; ils sont plutôt transférés à la FINB pour son usage. Chaque transfert est

consigné et signé par le sous-ministre des Finances avant d'être effectué.

4.103 Le ministère des Finances n'a pas d'autres contacts avec la FINB, n'effectue pas de rapprochements pour s'assurer que les fonds retirés de la Fiducie correspondent aux montants constatés dans les états financiers de la FINB et ne fait aucune autre activité de surveillance relativement à la FINB.

**Surveillance par le ministère
de l'Éducation
postsecondaire, de la
Formation et du Travail**

4.104 La surveillance exercée par le ministère d'EPFT concernant la prestation par la FINB de l'Initiative d'assistanats à la recherche et de l'Initiative de techniciens(nes) à la recherche découle directement des conditions énoncées dans les lettres d'offre signées pour ces programmes. Le ministère examine les rapports exigés en vertu de la lettre d'offre qui sont fournis par la FINB. Ces rapports portent sur la mesure dans laquelle la FINB réussit à atteindre les résultats prévus pour les programmes, tels que le ministère les a établis. De plus, la FINB remet au ministère une copie de la partie de son rapport sur l'effet de levier qui a trait aux deux programmes. Par ailleurs, à l'invitation de la FINB, le personnel d'EPFT participe au comité interne de la FINB qui évalue les propositions de recherche et accorde les fonds.

Conclusion – Surveillance

4.105 À la lumière de notre vérification, nous devons conclure que, à l'heure actuelle, ENB n'exerce pas une surveillance régulière du rendement de la FINB. Il n'a donc pas accès à des renseignements suffisants pour évaluer le rendement de la FINB ou repérer les cas dans lesquels des mesures correctives sont nécessaires en regard d'un rendement qui ne répond pas aux attentes de la province. Nous tenons toutefois à souligner les efforts du ministère d'EPFT pour surveiller la prestation par la FINB de L'Initiative d'assistanats à la recherche et de L'Initiative de techniciens(nes) à la recherche.

**Code de conduite
Critère de vérification**

4.106 Le critère de vérification suivant, qui a trait à l'application des valeurs du secteur public par la FINB à la distribution des fonds d'innovation, a été convenu avec ENB.

ENB devrait s'assurer que, en tant qu'organisme qui distribue des fonds provinciaux, la FINB a adopté pour les membres du conseil et le personnel un code de conduite qui favorise et protège les valeurs du secteur public (c.-à-d. équité, impartialité, égalité, honnêteté, prudence, transparence et ouverture, respect du bien public et primauté du droit, normes et politiques provinciales,

conflits d'intérêts, reddition de comptes, gardien de la confiance de la population, respect de la vie privée et protection de l'environnement), y compris des sanctions qui s'appliquent aux infractions à ce code de conduite.

Valeurs et éthique du secteur public

4.107 Il est important que, dans le cadre d'un arrangement dans lequel il ne s'occupe pas directement de la prestation d'un programme public, le gouvernement s'assure que les valeurs et l'éthique du secteur public sont appliquées à la prestation du programme. Dans le cas de l'arrangement avec la FINB, cette assurance devrait comprendre les points suivants :

- La FINB a établi une notion de confiance du public au sein de l'organisme (c'est-à-dire le conseil d'administration et le personnel de la FINB), ce qui implique insuffler des valeurs générales comme l'équité, l'impartialité, l'égalité, l'honnêteté, la prudence, l'ouverture, le respect du bien public et la primauté du droit. Des sanctions devraient être prévues en cas d'infraction à ces règles.
- La FINB respecte l'intérêt public, la primauté du droit et les normes, politiques et valeurs du gouvernement provincial, ce qui implique, par exemple, se conformer aux lois et aux politiques provinciales pertinentes, dont celles portant sur l'environnement et les langues officielles.
- La FINB est réceptive aux citoyens qui expriment des préoccupations au sujet des services fournis par l'organisme.
- La FINB a adopté des procédures pour assurer l'équité du processus décisionnel qui mène au versement de subventions aux bénéficiaires admissibles.
- ENB peut prendre des mesures correctives dans les cas où il détermine que la FINB n'agit pas de manière conforme aux valeurs et à l'éthique du secteur public.

Code de conduite

4.108 À la FINB, le moyen le plus efficace de faire en sorte que les valeurs et l'éthique attendues de l'organisme sont comprises à la fois par les membres du conseil et par le personnel de la FINB serait de les consigner dans un code de conduite et exiger que chaque personne signe une déclaration pour attester de sa compréhension de ce code. Cependant, comme il est mentionné dans la section précédente, ENB n'a pas reçu le mandat de communiquer les attentes du gouvernement

en matière de rendement ni de surveiller les résultats et d'en faire rapport. En conséquence, ENB n'a pas exigé que la FINB élabore un code de conduite et n'a pas mis en œuvre de procédures de surveillance du rendement dans ce domaine. La FINB, quant à elle, n'a pas élaboré un document de son cru. De plus, à l'heure actuelle, il n'est pas demandé aux administrateurs de signer une déclaration sur les conflits d'intérêts ni sur d'autres points reliés à leur présence au conseil de la FINB.

4.109 Un membre du conseil d'administration a indiqué que les sous-ministres qui siègent au conseil d'administration exercent une surveillance sur les activités déclarées de la FINB pour s'assurer que les valeurs et les politiques provinciales sont respectées. Il a aussi indiqué que bon nombre des membres du personnel de la FINB sont d'anciens employés des services publics qui devraient comprendre ce qui est attendu à cet égard. Cependant, en l'absence d'un code de conduite écrit, ils n'ont aucun moyen de savoir comment le personnel et les autres membres du conseil interprètent leurs responsabilités déontologiques relativement à la FINB.

4.110 À notre avis, les attentes du gouvernement à l'égard des rapports que devraient remettre la FINB à ENB et les conséquences de ne pas satisfaire aux attentes du gouvernement pourraient être communiquées au moyen de la lettre d'entente recommandée précédemment entre ENB et la FINB. La lettre d'entente pourrait aussi préciser le rôle des représentants du gouvernement au conseil dans la surveillance du rendement de la FINB dans ce domaine.

Code de conduite – Conclusion

4.111 À la lumière de notre vérification, nous devons conclure qu'ENB ne s'est pas assuré que la FINB, en tant qu'organisme qui distribue des fonds provinciaux, avait adopté pour les membres du conseil et le personnel un code de conduite qui soutient et protège les valeurs du secteur public. De plus, la FINB n'a pas élaboré un tel code de conduite, et elle n'a pas exigé des administrateurs qu'ils signent une déclaration sur les conflits d'intérêts ni sur d'autres points concernant leur appartenance au conseil de la FINB.

Vérification et évaluation

Critère de vérification

4.112 Le critère de vérification suivant, qui a trait à la vérification et à l'évaluation de la FINB, a été convenu avec ENB.

ENB devrait s'assurer que la FINB fait l'objet du même niveau de vérification d'attestation, de conformité et de gestion que les ministères et organismes de la Couronne, et qu'une évaluation périodique des programmes prévus à

l'arrangement est effectuée. Les constatations clés découlant de ces vérifications et évaluations devraient être communiquées au conseil d'administration, à ENB et à l'Assemblée législative.

Vérification des fonds publics affectés à l'innovation

4.113 En vertu de la *Loi sur le vérificateur général*, les ministères et les organismes de la Couronne font l'objet d'une vérification par le Bureau du vérificateur général. Il peut s'agir non seulement d'une vérification financière, mais aussi d'une vérification de conformité et d'une vérification de gestion ou d'optimisation des ressources. Même dans les cas où l'organisme de la Couronne a nommé un vérificateur financier externe, notre bureau est quand même autorisé par la loi à effectuer des vérifications de conformité et de gestion.

4.114 Cependant, même si la FINB est entièrement financée par des fonds publics, notre bureau n'a pas le droit en vertu de la loi d'effectuer des vérifications à la FINB, car la FINB a été mise sur pied en tant qu'entité indépendante du gouvernement. De plus, la FINB a retenu les services d'un vérificateur externe pour faire uniquement une vérification des états financiers annuels. En conséquence, les fonds publics transférés à la Fiducie ne sont pas assujettis au même niveau d'examen que ceux dépensés par les organismes de la Couronne et les ministères. Il s'ensuit que notre bureau n'est pas en mesure de donner à l'Assemblée législative et au public l'assurance que les fonds transférés à la FINB par l'entremise de la Fiducie ont été utilisés de façon appropriée dans la poursuite des objectifs des politiques publiques.

4.115 À notre avis, la FINB devrait faire l'objet de vérifications de conformité et de gestion. De plus, comme il est avancé dans le chapitre 8 de notre rapport de 2006 intitulé *Renforcer le rôle du vérificateur général*, nous estimons que notre bureau devrait avoir légalement le droit de suivre les deniers publics pour s'assurer qu'ils sont dépensés de façon appropriée. En d'autres termes, nous croyons que notre bureau devrait avoir le droit en vertu de la loi d'effectuer des vérifications de conformité et de gestion à la FINB. Ainsi, il serait fait rapport des résultats des vérifications de conformité et de gestion de la FINB au ministre d'Entreprises Nouveau-Brunswick et à l'Assemblée législative, ce qui correspondrait aux pratiques en matière de présentation de l'information suivies par notre bureau en ce qui concerne les ministères et les organismes de la Couronne. Actuellement, les résultats des vérifications financières de la FINB sont uniquement transmis au conseil d'administration de la FINB.

**Évaluation de la distribution
des fonds publics
d'innovation**

4.116 Une évaluation peut offrir de l'information valable et objective pour la prise de décisions sur les aspects suivants :

- le maintien de la pertinence d'un programme;
- la rentabilité d'un programme;
- la mesure dans laquelle un programme atteint des objectifs.

4.117 Nous sommes d'avis que, dans le cadre de l'arrangement entre le gouvernement et la FINB, des évaluations indépendantes périodiques de la distribution des fonds d'innovation par l'entremise de la FINB devraient avoir lieu. De plus, des normes d'évaluation reconnues devraient s'appliquer à la réalisation de ces évaluations. En outre, étant donné leur valeur pour contribuer aux décisions prises en matière de politiques publiques entourant la distribution des fonds d'innovation, les rapports d'évaluation devraient être déposés à l'Assemblée législative.

4.118 Comme il est mentionné précédemment dans le chapitre, un représentant du gouvernement au conseil a demandé à la FINB de commander une évaluation de ses activités. En particulier, on a demandé qu'une personne indépendante de la FINB examine les réalisations de la FINB jusqu'à présent et les compare aux intentions qu'avait le gouvernement lorsque l'organisme a été mis sur pied.

4.119 Comme il est indiqué, l'évaluation a été réalisée, mais au moins un représentant du gouvernement au conseil s'est interrogé sur l'indépendance et l'objectivité des auteurs de l'évaluation et a estimé que l'information fournie n'était pas particulièrement utile pour évaluer le succès véritable de l'organisme. En conséquence, les représentants du gouvernement au conseil hésitent à se fonder sur l'information contenue dans le rapport en question, et ils souhaitent toujours qu'une évaluation officielle et indépendante détaillée soit effectuée pour comparer ce qui a été réalisé au moyen de l'arrangement actuel avec ce qui était prévu à l'origine.

4.120 Enfin, comme il est discuté à la section précédente, ENB n'a pas reçu le mandat de communiquer les attentes du gouvernement en matière de rendement à la FINB, ni de surveiller les résultats ou d'en faire rapport. En conséquence, ENB n'a pas participé à l'établissement des exigences relativement à la vérification ou à l'évaluation de la FINB.

**Vérification et évaluation –
Conclusion**

4.121 À la lumière de notre vérification, nous devons conclure qu'ENB ne s'est pas assuré que la FINB avait fait l'objet du même niveau de vérification d'attestation, de conformité et de gestion que les ministères et les organismes de la Couronne, et il ne s'est pas assuré qu'une évaluation périodique des programmes prévus à l'arrangement avait eu lieu. La FINB n'a pas remis l'unique évaluation qui a été faite au ministre d'Entreprises Nouveau-Brunswick ni à l'Assemblée législative.

**Rapports sur
l'efficacité****Critère de vérification**

4.122 Le critère de vérification suivant, qui a trait aux rapports sur l'efficacité d'ENB concernant l'arrangement pour la distribution des fonds d'innovation conclu avec la FINB, a été convenu avec ENB.

ENB devrait avoir des procédures établies pour mesurer l'efficacité de la FINB dans l'atteinte de ses objectifs stratégiques provinciaux et comme bon gardien des biens publics, et en faire rapport.

**Rapports publics sur
l'efficacité**

4.123 À notre avis, des rapports publics sur l'efficacité par ENB concernant l'arrangement offriraient un certain nombre d'avantages.

- De tels rapports fourniraient aux législateurs et à la population de l'information qu'ils pourraient utiliser dans l'évaluation de l'efficacité de l'arrangement pour la distribution des fonds d'innovation.
- Ils permettraient aux législateurs et à la population de tenir Entreprises Nouveau-Brunswick responsable de son administration de l'arrangement de financement.
- Ils fourniraient aux décisionnaires du gouvernement de l'information sur laquelle fonder les futures décisions en matière de financement de la FINB.

4.124 En 2006, le Conseil de gestion du Nouveau-Brunswick a demandé à ENB de lui fournir une mise à jour sur les projets ayant reçu des fonds de la Fiducie. Comme la FINB est indépendante du gouvernement, ENB a dû répondre au Conseil de gestion, dans une note de service datée du 8 août 2006, qu'il n'était pas en mesure de fournir cette information. Donc, en vertu de l'arrangement actuel, le Conseil de gestion ne peut pas avoir facilement accès à de l'information concernant la dépense de fonds publics. Comme il est déjà mentionné, le gouvernement n'a rien exigé de la FINB en matière de rapports en échange des fonds versés. En conséquence, en

tant qu'organisme indépendant, la FINB agit avec prudence en protégeant ses informations confidentielles. Cependant, une telle situation rend beaucoup plus difficile pour ENB la tâche de mesurer l'efficacité de la FINB et d'en faire rapport.

4.125 En l'absence de directives du gouvernement, les rapports qui sont effectivement fournis à ENB par la FINB demeurent strictement à la discrétion de la FINB. Comme il est déjà souligné, les rapports qui sont fournis régulièrement à ENB comprennent le rapport annuel de la FINB, les états financiers annuels de la FINB et un rapport semestriel sur l'effet de levier que la FINB considère comme son principal rapport sur le rendement.

4.126 Tandis qu'ENB estime que l'information contenue dans le rapport sur l'effet de levier pourrait être utile dans les rapports sur le rendement, comme il a été souligné, le ministère ne pense pas que cette information devrait être la seule source sur laquelle fonder l'évaluation du rendement de la FINB.

4.127 Nous estimons que, dans les circonstances actuelles, comme aucun rapport détaillé sur le rendement de la FINB n'est remis à ENB, le ministère n'est pas apte à mesurer efficacement le rendement de la FINB ni à en faire rapport. Il n'est pas surprenant d'apprendre qu'ENB ne fournit dans son rapport annuel aucune information sur l'effet de levier ou autre qui montrerait comment la FINB contribue à l'innovation dans la province. De plus, aucun autre document traitant de la FINB n'a été déposé à l'Assemblée législative.

4.128 À notre avis, les mesures qui suivent doivent être prises pour permettre à ENB de faire rapport de façon adéquate sur l'efficacité de l'arrangement conclu avec la FINB. Pour qu'ENB puisse prendre ces mesures, il faudrait d'abord que le gouvernement lui confie la responsabilité d'établir des mécanismes redditionnels appropriés pour l'arrangement.

1. ENB devrait communiquer ses attentes en matière de rendement à la FINB.
2. ENB devrait s'assurer qu'il reçoit des rapports adéquats de la FINB pour lui permettre d'évaluer la mesure dans laquelle la FINB satisfait à ces attentes.

3. ENB devrait présenter dans son rapport annuel de l'information sur la mesure dans laquelle l'arrangement a permis de réaliser ses objectifs stratégiques provinciaux et à quel coût.
4. ENB devrait exiger que la FINB fasse preuve de la plus grande ouverture possible en ce qui concerne l'accès à l'information sur les ententes, les objectifs, les activités et les réalisations. Des dispositions appropriées devraient être prévues relativement aux préoccupations légitimes à l'égard de la protection des renseignements personnels, de la confidentialité commerciale et des négociations intergouvernementales.
5. ENB devrait s'assurer qu'il est fait rapport à l'Assemblée législative des principales constatations découlant des vérifications de conformité et de gestion et des études d'évaluation de la FINB.

Rapports sur l'efficacité – Conclusion

4.129 À la lumière de notre vérification, nous devons conclure qu'ENB n'a pas établi de procédures pour mesurer l'efficacité avec laquelle la FINB atteint les objectifs stratégiques provinciaux et agit en bon gardien des biens publics et en faire rapport.

Observations du ministère

4.130 Le ministère a réagi ainsi à notre rapport:

[Traduction.] *Je vous remercie de votre lettre datée du 8 octobre 2009 et de votre rapport de vérification sur les fonds provinciaux destinés à l'innovation distribués par l'entremise de la Fondation de l'innovation du Nouveau-Brunswick.*

Le ministère a constaté que la conclusion générale de la vérification est la suivante :

« À la lumière de notre travail de vérification, nous concluons que, à l'heure actuelle, les structures et les méthodes de gouvernance établies par Entreprises Nouveau-Brunswick en rapport avec la distribution des fonds d'innovation par l'entremise de la Fondation de l'innovation au Nouveau-Brunswick n'assurent pas la reddition de comptes et la protection de l'intérêt public. »

Pour ce qui est de cette constatation, le ministère continue d'affirmer au vérificateur général que l'accent durant la

période étudiée était d'assurer un fonctionnement sans lien de dépendance avec le gouvernement de la Fondation de l'innovation du Nouveau-Brunswick (FINB) et, de ce fait, celle-ci n'était pas tenue de rendre des comptes à Entreprises Nouveau-Brunswick. Ainsi, Entreprises Nouveau-Brunswick n'avait reçu ni le mandat ni le pouvoir de traiter la FINB comme un organisme relevant du ministère. Cette relation non interventionniste entre le ministère et la FINB a été respectée et soigneusement maintenue. C'est seulement au cours des derniers mois que l'idée qu'Entreprises Nouveau-Brunswick est redevable du rendement de la FINB a fait son chemin.

Sur la question de la responsabilité du ministère, nous tenons à reconnaître votre constatation de vérification selon laquelle :

« À l'origine, ENB devait avoir la responsabilité de communiquer les attentes du gouvernement en matière de rendement à la FINB ainsi que de surveiller le rendement de la FINB et d'en faire rapport afin d'assurer la transparence et la reddition de comptes. Toutefois, le gouvernement n'a jamais confié au ministère le mandat d'assumer de telles responsabilités. »

Pour ce qui est de votre vérification de la distribution des fonds d'innovation à la FINB et de la concordance réelle d'une telle activité avec les priorités du gouvernement, vous ajoutez ceci dans votre rapport de vérification :

« À la lumière de notre travail, nous concluons que la distribution des fonds d'innovation par l'entremise de la Fondation de l'innovation du Nouveau-Brunswick semble correspondre à la stratégie provinciale globale de l'innovation. »

Étant donné la relation non interventionniste qui existe, Entreprises Nouveau-Brunswick a fait tous les efforts pour encourager et soutenir la FINB dans la réalisation des priorités du gouvernement provincial en matière d'innovation. Il semble que nous ayons réussi sur ce point.

Enfin, je tiens à commenter un aspect que nous considérons comme essentiel pour renforcer et faire avancer notre stratégie provinciale en matière d'innovation, en particulier en ce qui concerne le financement des initiatives favorisant l'innovation, y compris la Fondation de l'innovation du Nouveau-Brunswick. Pour récolter les fruits qui découlent de l'innovation, il est important que le gouvernement accorde un financement durable. À notre avis, les solutions qui offrent à la FINB un soutien financier à plus long terme doivent être soigneusement envisagées. Ce commentaire vise expressément votre recommandation voulant que la FINB fasse l'objet d'un financement annuel.

Encore une fois, je vous remercie de cette occasion d'exprimer ces quelques commentaires. Nous attendons avec impatience de travailler en collaboration plus étroite avec la FINB tandis que nous poursuivons nos efforts visant l'autosuffisance économique de la province.



Chapitre 5

Ministère du Développement social et ministère de l'Approvisionnement et des services

Examen du contrat sur les foyers de soins conclu avec Shannex Inc.

Contenu

Contexte	125
Notre approche et nos constatations.....	127

Ministère du Développement social et ministère de l'Approvisionnement et des services

Examen du contrat sur les foyers de soins conclu avec Shannex Inc.

Contexte

5.1 En avril 2008, la province a émis un communiqué de presse dans lequel on peut lire :

Le Nouveau-Brunswick a conclu un partenariat avec Shannex Nouveau-Brunswick, fournisseur de soins de longue durée le plus important du Canada atlantique. L'objectif est d'ouvrir 216 nouveaux lits en foyers de soins dans le cadre d'un projet pilote public-privé pour aider à réduire la liste d'attente et combler en partie la pénurie de lits qui sévit dans la province. La construction débutera en juillet.

5.2 Un an plus tôt, en avril 2007, Shannex avait abordé le ministère du Développement social lors d'une série de consultations sur les soins de longue durée tenues à différents endroits de la province. L'objet des consultations était de recevoir des conseils sur les améliorations à apporter au système de soins de longue durée. L'information ainsi recueillie a servi à élaborer une stratégie de soins

de longue durée à mettre en œuvre graduellement au cours des 10 années suivantes.¹ Le processus de consultation a consisté dans des rencontres avec des représentants des clubs de l'âge d'or, des organismes de soutien à domicile, des foyers de soins spéciaux et des foyers de soins et dans des présentations et le dépôt de mémoires venant de particuliers et d'organismes.

5.3 Le ministère du Développement social nous a dit que ce n'était pas la première fois que Shannex abordait le gouvernement provincial afin de lui proposer un nouveau modèle pour créer des places en foyer de soins. Le ministère nous a également indiqué que la plupart des foyers de soins de la province sont exploités par des conseils d'administration à but non lucratif en tant qu'exploitations autonomes et nécessitent une participation gouvernementale importante dans les décisions clés. Shannex est un organisme à but lucratif qui exploite des campus intégrés pour personnes âgées comprenant des appartements, des résidences avec services et des foyers de soins. Shannex a proposé à la province un projet pilote à court terme en vertu duquel l'entreprise fournirait des lits de foyer de soins à la province en contrepartie d'un prix quotidien.

5.4 Selon le personnel du ministère du Développement social, la province trouvait l'approche de Shannex intéressante en raison du court échéancier pour construire et ouvrir les foyers de soins. Cet aspect était important pour le ministère en raison de la demande accrue de lits de foyer de soins. Un changement dans la politique du gouvernement en 2006-2007 a accéléré la demande de lits de foyer de soins. En vertu de la nouvelle politique, le ministère a plafonné à 70 \$ par jour les frais exigés des pensionnaires des foyers de soins et cessé de prendre en compte les biens dans le calcul visant à déterminer le montant que chaque client devait contribuer pour ses soins de longue durée.

5.5 En janvier 2008, le ministère du Développement social a demandé une dispense en vertu de la *Loi sur les achats publics* (la Loi) pour conclure une entente avec Shannex afin de louer des lits de foyer de soins sans passer par un processus d'appel d'offres. La dispense a été accordée en vertu du paragraphe 27.1(1)d) du Règlement 94-157 de la Loi. Cette dispense est utilisée lorsque la prestation de services est nécessaire en raison d'une situation très urgente ou urgente.

1. Consultation au sujet des soins de longue durée pour les personnes âgées (07/04/17) NB471 Services familiaux et communautaires

5.6 Le contrat conclu avec Shannex ajoutera 216 lits de foyer de soins au Nouveau-Brunswick, soit 72 lits dans chacune des trois installations prévues respectivement à Fredericton, à Riverview et à Quispamsis. Trois contrats distincts d'une durée de cinq ans, assortis d'options de renouvellement, ont été signés en avril 2008, à raison d'un contrat pour chaque complexe.

Notre approche et nos constatations

5.7 Avant d'entreprendre notre travail, nous avons discuté de la question avec l'ombudsman, qui envisageait d'examiner l'arrangement conclu avec Shannex. L'ombudsman avait conclu que, comme la loi le régissant ne lui donne pas de pouvoir sur les activités des foyers de soins, le seul domaine qui peut être examiné dans les circonstances est l'approvisionnement de services. Nous avons convenu que notre bureau devait examiner les décisions et les conditions entourant la dispense d'appel d'offres accordée au ministère du Développement social dans le but de conclure un contrat avec Shannex Inc.

5.8 L'ombudsman a déclaré dans le passé qu'il devrait avoir le pouvoir de faire enquête sur les activités des foyers de soins et les plaintes des pensionnaires des foyers. À notre avis, les modifications apportées au système des foyers de soins, dont l'adoption de nouveaux modèles de prestation de services, font qu'il est encore plus important que l'ombudsman ait compétence sur les foyers de soins.

Recommandation

5.9 Nous avons recommandé que la province élargisse la loi sur l'ombudsman afin qu'il ait compétence sur les foyers de soins.

Réponse du ministère du Développement social

5.10 [Traduction.] *Le ministère du Développement social est chargé de s'assurer que les foyers de soins respectent la Loi sur les foyers de soins, les règlements ainsi que les normes et les politiques du ministère. Le personnel du ministère fait au moins une inspection par année des foyers de soins. L'inspection non annoncée porte sur plus de 200 éléments et prend deux journées complètes. De plus, le ministère est chargé de donner suite aux plaintes venant du grand public. Le processus est exhaustif et peut comprendre un suivi auprès de toutes les parties, un examen de la documentation et une inspection non annoncée du foyer de soins. À notre avis, ce processus fonctionne bien et permet de traiter les questions soulevées par les pensionnaires des foyers de soins et leur famille.*

5.11 En plus de discuter de la question avec l'ombudsman, nous avons examiné l'avis de motion, y compris la réponse du gouvernement, dans lequel l'opposition demande les documents, les ententes, la correspondance et toute autre information relativement aux transactions entre le gouvernement et Shannex.

5.12 Après avoir discuté avec l'ombudsman et examiné les documents de l'avis de motion, nous avons déterminé un certain nombre de questions entourant le contrat conclu avec Shannex. La pièce 5.1 est un résumé de nos questions et de nos constatations.

Pièce 5.1 Résumé des questions et de nos constatations

Questions	Nos constatations
1. Pourquoi une dispense du processus d'appel d'offres était-elle nécessaire?	<ul style="list-style-type: none"> • L'évaluation du temps requis pour préparer un appel d'offres n'a pas été consignée par écrit avant que le ministère du Développement social aille de l'avant avec la proposition de Shannex. • Il n'y a aucune disposition dans les contrats voulant que les lits soient accordés à des personnes sur la liste d'attente des hôpitaux.
2. Le ministère du Développement social et le ministère de l'Approvisionnement et des Services se sont-ils conformés à la Loi sur les achats publics?	<ul style="list-style-type: none"> • La détermination de ce qu'est une situation urgente est subjective; il n'existe aucune définition ni ligne directrice pouvant servir à l'évaluation des demandes de dispense. • Le ministère du Développement social s'est conformé à la Loi en ce qui concerne le processus de demande d'une dispense. • Le ministère de l'Approvisionnement et des Services ne s'assure pas que les ministères documentent de façon adéquate la justification des dispenses demandées en cas d'urgence.
3. Le processus a-t-il été équitable pour tous les fournisseurs de services possibles?	<ul style="list-style-type: none"> • Étant donné l'urgence de la situation, les services n'ont pas fait l'objet d'un appel d'offres, de sorte que le processus n'a pas été équitable pour tous les fournisseurs de services possibles.
4. De quelle façon le projet pilote sera-t-il évalué?	<ul style="list-style-type: none"> • Le processus pour évaluer le succès du projet n'a pas encore été établi.
5. Le ministère du Développement social a-t-il fait preuve de diligence raisonnable dans l'évaluation de Shannex?	<ul style="list-style-type: none"> • Le ministère du Développement social n'a pas consigné par écrit les activités de diligence raisonnable qu'il a effectuées pour évaluer la proposition de Shannex.
6. Que se passera-t-il si cette nouvelle approche ne fonctionne pas?	<ul style="list-style-type: none"> • La nouvelle approche comporte de nouveaux risques. • Le ministère du Développement social n'a pas réalisé une évaluation complète des risques liés au nouveau modèle de prestation de services ni n'a préparé de plan pour faire face à ces risques additionnels. • Le ministère du Développement social n'a pas obtenu d'avis juridique sur le pouvoir du ministre et du lieutenant-gouverneur en conseil de prendre en charge l'exploitation des foyers de soins en cas d'urgence.

Questions	Nos constatations
7. Les ministères du Développement social et de l'Approvisionnement et des Services se sont-ils conformés à l'avis de motion 69?	<ul style="list-style-type: none"> Les ministères du Développement social et de l'Approvisionnement et des Services se sont conformés à l'avis de motion.
8. Le prix des lits de foyer de soins est-il raisonnable?	<ul style="list-style-type: none"> Le tarif prévu dans les contrats conclus avec Shannex semble raisonnable lorsqu'il est comparé à ceux d'autres foyers nouvellement construits, mais nous ne pouvons pas dire s'il s'agit du meilleur tarif qui aurait pu être obtenu parce que l'achat des services n'a pas fait l'objet d'un appel d'offres, et nous ne connaissons pas le tarif que d'autres fournisseurs de services auraient pu proposer.

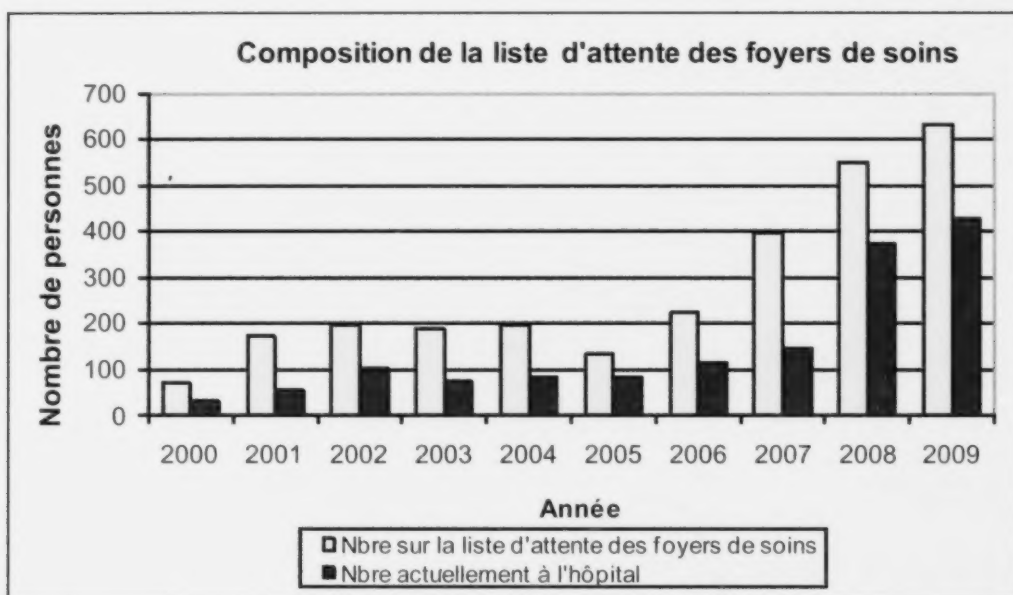
5.13 Nous avons aussi inclus à la fin du chapitre d'autres observations qui découlent de notre examen.

Pourquoi une dispense du processus d'appel d'offres était-elle nécessaire?

5.14 Bien que les médias aient rapporté que Shannex avait obtenu le contrat en raison d'une situation « très urgente », la dispense du processus d'appel d'offres accordée dans le cas de Shannex découlait en fait d'une situation « urgente ». Le ministère de l'Approvisionnement et des Services a souligné que la distinction était importante.

5.15 Selon le personnel du ministère du Développement social, le besoin de lits additionnels en foyer de soins était urgent afin de libérer les lits d'hôpital occupés par des personnes qui, même si elles avaient reçu leur congé médical, étaient encore à l'hôpital en attente d'un lit dans un foyer de soins. À la pièce 5.2, nous examinons le nombre de personnes sur la liste d'attente des foyers de soins qui étaient à l'hôpital pour les exercices terminés le 31 mars 2000 à 2009.

Pièce 5.2 Nombre de personnes sur la liste d'attente des foyers de soins et nombre encore à l'hôpital pour les exercices terminés le 31 mars 2000 à 2009

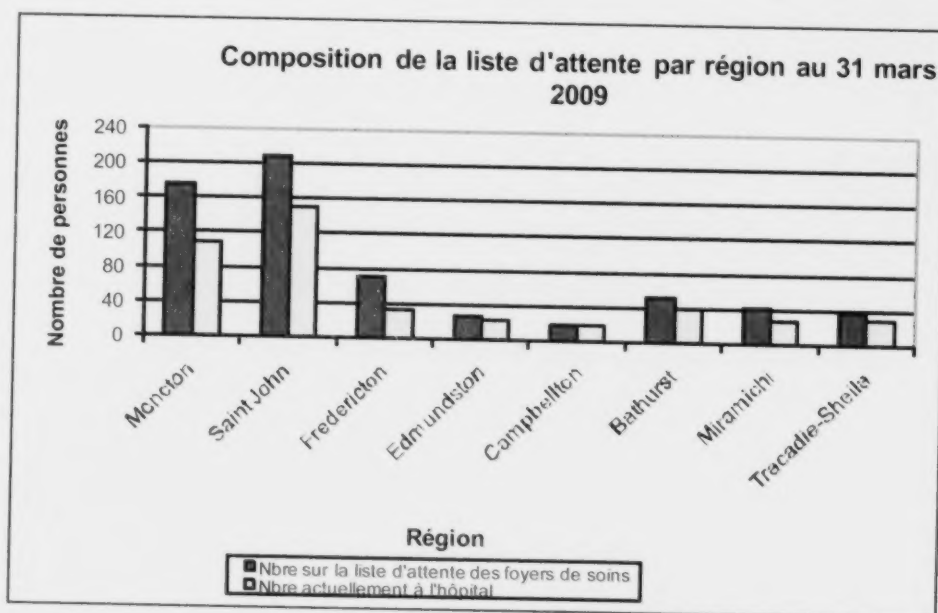


5.16 Partant des données du document *Services des foyers de soins - Rapport annuel des statistiques* pour les exercices 2000 à 2007 et des renseignements supplémentaires fournis par le ministère pour les exercices 2008 et 2009¹, nous avons constaté que le nombre de personnes sur la liste d'attente des foyers de soins s'allonge. En fait, le nombre de personnes en attente d'un lit a plus que quadruplé de 2000 à 2007, passant de 72 à 399. Elle s'est encore allongée de 38 % uniquement de 2007 à 2008. L'augmentation sur 12 mois la plus importante a été observée de 2006 à 2007, année où le besoin a augmenté de 175 places, ou 78 %. Comme nous le mentionnons dans le contexte de ce rapport, cette augmentation importante coïncide avec les modifications que le gouvernement a apportées à la politique sur les foyers de soins. En moyenne pour les exercices 2000 à 2009, nous avons constaté que 54 % des personnes sur la liste d'attente des foyers de soins étaient à l'hôpital (bien qu'elles aient obtenu leur congé médical). Au 31 mars 2009, 68 % des personnes sur la liste d'attente des foyers de soins étaient à l'hôpital (bien qu'elles aient obtenu leur congé médical).

1. Depuis 2008, le ministère ne prépare plus le document *Services des foyers de soins - Rapport annuel des statistiques*. En conséquence, nous avons obtenu des données directement du personnel du ministère afin de compléter nos pièces.

5.17 À la pièce 5.3, nous examinons les données de la liste d'attente par région uniquement pour 2009. Nous avons constaté que Moncton et Saint John avaient une liste d'attente considérablement plus longue que les autres régions de la province. Dans ces deux villes, le nombre de lits de foyer de soins ajouté par Shannex sera moindre que le nombre de personnes qui ont obtenu leur congé de l'hôpital et qui sont en attente d'un lit de foyer de soins. Par contre, si l'installation acceptait toutes les personnes à l'hôpital qui attendent un lit en foyer de soins, le nombre de lits de foyer de soins ajouté par Shannex à Fredericton permettrait de libérer tous les lits d'hôpital occupés par ces personnes en plus d'accepter des admissions additionnelles.

Pièce 5.3 Composition de la liste d'attente par région au 31 mars 2009



5.18 Selon le personnel du ministère du Développement social, si le gouvernement avait lancé un appel d'offres pour obtenir des lits de foyer de soins supplémentaires, le processus d'appel d'offres aurait pris de 24 à 36 mois, sans compter le temps nécessaire pour la construction. En revanche, Shannex devrait pouvoir construire ses installations dans un délai de 18 mois. Nous avons trouvé des courriels dans les dossiers du ministère de l'Approvisionnement et des Services montrant qu'un processus d'appel d'offres aurait pu être réalisé dans un délai de 15 à 24 mois. Nous avons trouvé des éléments probants d'une discussion d'Approvisionnement et Services

avec une autre entité concernant le délai nécessaire pour gérer un appel d'offres; cependant, cette discussion a eu lieu le 25 juin 2008, après la signature des contrats avec Shannex. Les sous-ministres des deux ministères nous ont dit qu'une évaluation complète du temps nécessaire pour réaliser le processus d'appel d'offres a été faite avant que le ministère du Développement social décide d'aller de l'avant avec la proposition de Shannex, mais cette évaluation n'est pas documentée. Bien qu'il soit évident que lancer un appel d'offres pour ces services aurait pris plus de temps que ne pas faire d'appel d'offres, nous ne sommes pas en mesure d'évaluer les évaluations que le ministère a faites du temps qu'il aurait fallu pour faire un appel d'offres.

5.19 Enfin, tandis qu'il est clair que l'ajout de 216 lits de foyer de soins par Shannex aura une incidence sur le nombre de personnes à l'hôpital en attente d'un lit de foyer de soins, il est également possible que les lits de Shannex soient accordés à des gens en attente d'un lit qui sont ailleurs qu'à l'hôpital. Les contrats conclus entre le ministère du Développement social et Shannex ne contiennent aucune disposition voulant que les lits soient accordés à des personnes actuellement à l'hôpital, bien que cela ait constitué un facteur justifiant l'urgence de la situation.

Conclusion

5.20 Le ministère de l'Approvisionnement et des Services et le ministère du Développement social nous ont dit que le besoin de lits de foyer de soins justifiait la dispense. Le ministère de l'Approvisionnement et des Services nous a aussi dit que des dispenses sont souvent accordées pour l'acquisition de lits de foyer de soins traditionnels. Les ministères n'ont pas documenté de manière adéquate leur évaluation du temps nécessaire pour réaliser un appel d'offres.

5.21 À notre avis, le ministère du Développement social aurait dû inscrire aux contrats conclus avec Shannex une clause exigeant qu'un nombre minimum d'admissions soit réservé aux patients à l'hôpital ayant reçu leur congé et figurant sur la liste d'attente.

Réponse du ministère de l'Approvisionnement et des Services

5.22 [Traduction.] *Nous sommes d'accord sur le fait que la documentation versée au dossier aurait pu être plus complète. Cependant, le ministère compte plusieurs spécialistes de l'acquisition très expérimentés qui sont en mesure d'estimer le temps nécessaire pour préparer correctement une demande de propositions. Nous maintenons que, en accordant cette dispense, nous avons raccourci d'au moins 15 à 24 mois le délai dans lequel les lits de*

foyer de soins auraient été prêts après un processus d'appel d'offres traditionnel.

Le ministère du Développement social et le ministère de l'Approvisionnement et des Services se sont-ils conformés à la *Loi sur les achats publics*?

5.23 La *Loi sur les achats publics* exige, à moins de mention contraire, que le ministre de l'Approvisionnement et des Services lance un appel d'offres pour l'achat de services et d'approvisionnements pour le compte d'un ministère.

5.24 Chaque ministère doit acheter ses services et ses approvisionnements par l'intermédiaire du ministre, à moins que les services et les approvisionnements soient expressément exclus par règlement. Les ministères sont dispensés d'acheter des services par l'intermédiaire du ministre lorsque les services coûtent 10 000 \$ ou moins. Si le coût des services est supérieur à 10 000 \$ mais inférieur à 50 000 \$, un appel d'offres public ou un appel d'offres auprès des fournisseurs qui se trouvent sur la liste des fournisseurs doit être demandé. Si le coût des services dépasse 50 000 \$, alors un appel d'offres doit être demandé.

5.25 Certains services sont expressément exclus des appels d'offres; il s'agit de services fournis par certains professionnels, dont les ingénieurs, les comptables agréés et les médecins.

5.26 Un ministère peut demander une dispense du processus d'appel d'offres au ministre de l'Approvisionnement et des Services dans des circonstances très particulières, y compris dans le cas où les services sont requis en raison d'une situation très urgente ou urgente.

5.27 L'article 45 du Règlement 94-157 de la *Loi* exige, dans le cas où le ministre achète des services en vertu d'une dispense, qu'il s'assure que la justification de la dispense est consignée au dossier.

5.28 En parlant avec des représentants du ministère de l'Approvisionnement et des Services, nous avons appris que le ministère attribue la responsabilité de justifier la dispense au ministère qui la demande. Le ministère de l'Approvisionnement et des Services nous a dit que l'article 1.1 de la *Loi sur les achats publics*, selon lequel « Le Ministre est chargé de l'application de la présente loi et peut désigner des personnes pour agir en son nom », lui donne le pouvoir d'attribuer cette responsabilité aux ministères. Comme aucun critère n'est établi pour évaluer si une situation est très urgente ou urgente, et comme de nombreux ministères n'ont pas l'expérience voulue pour poser un tel jugement aux fins de la *Loi sur les achats publics*, nous croyons que le ministère de

l'Approvisionnement et des Services devrait être chargé de s'assurer que les ministères documentent de façon adéquate la raison pour laquelle ils demandent une dispense.

5.29 Dans sa demande d'une dispense, le ministère du Développement social n'a pas précisé le genre de dispense dont il avait besoin; il a simplement demandé une dispense du processus d'appel d'offres. C'est le ministère de l'Approvisionnement et des Services qui a déterminé le genre de dispense qui devait être accordée en vertu du Règlement 94-157 de la Loi. Lorsque la dispense a été demandée, le ministère de l'Approvisionnement et des Services a rencontré le ministère du Développement social, examiné l'information fournie et fait son évaluation.

5.30 Dans le cas des contrats conclus avec Shannex, la dispense accordée par le ministre de l'Approvisionnement et des Services indique qu'il s'agit d'une situation urgente ou très urgente.

5.31 Lorsque nous avons demandé quelles étaient les situations qui étaient qualifiées d'urgente ou de très urgente, le ministère de l'Approvisionnement et des Services a dit que *la Loi sur les achats publics* ne définit pas ce que constitue une situation très urgente ou urgente; le personnel doit appliquer son jugement. Il n'y a pas de lignes directrices ni de directives en vigueur pour aider le ministère à évaluer s'il s'agit d'une situation très urgente ou urgente. On nous a dit que la distinction est claire entre ce qui constitue une situation très urgente et une situation urgente, bien que cette distinction ne soit pas documentée. Le ministère de l'Approvisionnement et des Services, nous a dit qu'une situation très urgente est une situation dans laquelle il faut agir immédiatement afin de protéger le bien public, par exemple une inondation, un incendie, un déversement de mazout, une pandémie imminente ou autre événement imprévu. Par ailleurs, une situation urgente est une situation dans laquelle le facteur temps est important et exige la prise de mesures pour résoudre le problème.

5.32 L'information que nous avons examinée et notre analyse présentée dans le présent rapport nous montrent que la demande de dispense par le ministère du Développement social n'était pas précise. On nous a dit que la dispense a été approuvée pour deux raisons : l'achat d'un service au nom d'un tiers et l'urgence de la situation (dont il est question ci-dessous).

5.33 Toute dispense qui excède 500 000 \$ nécessite l'approbation du ministre de l'Approvisionnement et des Services. Lorsque le

personnel d'Approvisionnement et Services a recommandé au ministre d'accorder une dispense pour le contrat avec Shannex, il a recommandé que la dispense soit accordée en vertu de l'alinéa 27.1 (1)d) du règlement afférent à la *Loi sur les achats publics*, qui renvoie à une situation très urgente ou urgente. Cependant, l'approbation de l'ordre d'achat, signé par le ministre, le sous-ministre, le sous-ministre adjoint, le directeur de la Centrale des achats et le gestionnaire de la Section des projets d'achats stratégiques, indique que l'approbation est accordée en vertu de l'alinéa 27.1(1)z). Cette disposition renvoie à l'achat de services au nom d'un tiers qui n'est pas couvert par la Loi ou le règlement. L'ordre d'achat préparé en avril 2008 indique que l'approbation de la dispense a été accordée en vertu de l'article 27.1d) du Règlement (ce qui est un renvoi incorrect à la mesure législative, puisqu'il s'agit en fait de l'article 27.1(1)d)). Le directeur de la Centrale des achats nous a dit que les deux dispenses avaient été présentées et discutées comme des possibilités dans le cas de Shannex et que les deux étaient valides et acceptables dans le contexte. Le sous-ministre de l'Approvisionnement et des Services nous a dit que le manque de cohérence vient de ce qu'il est possible d'entrer une seule raison pour les dispenses dans le système d'achats informatisé, même s'il en existe plusieurs. Nous sommes d'avis que le ministère de l'Approvisionnement et des Services devrait s'assurer que la raison de la dispense qui est entrée dans le système des achats correspond à l'approbation de l'ordre d'achat signé.

Conclusion

5.34 Le ministère du Développement social a respecté la Loi en ce qui concerne le traitement de la demande de dispense. À notre avis, le ministère de l'Approvisionnement et des Services a respecté la Loi, mais nous avons remarqué un manque de cohérence dans la documentation de l'approbation. Nous estimons aussi que le ministère de l'Approvisionnement et des Services ne s'est pas assuré que les raisons pour lesquelles la dispense d'achat des services a été accordée soient correctement consignées, contrairement aux exigences de l'article 45 du Règlement 94-157.

Recommandations

5.35 Nous avons recommandé que le ministère de l'Approvisionnement et des Services consigne officiellement par écrit la définition d'une « situation urgente ».

5.36 Nous avons recommandé que le ministère de l'Approvisionnement et des Services adopte un processus pour veiller à ce que la raison de la dispense qui est entrée dans le système corresponde à l'approbation de l'ordre d'achat signée.

5.37 Nous avons recommandé que le ministère de l'Approvisionnement et des Services mette en œuvre un processus visant à faire en sorte que les ministères documentent correctement et versent au dossier la justification des dispenses demandées en cas de grande urgence ou d'urgence.

**Réponse du ministère de
l'Approvisionnement et des
Services**

5.38 [Traduction.] Le personnel de la section de l'acquisition du MAS comprend bien ce en quoi consistent une situation d'urgence et une situation de grande urgence. Bien que, en théorie, une définition consignée par écrit soit l'idéal, nous sommes d'avis qu'il ne serait pas faisable de rédiger une définition qui couvre tous les scénarios possibles. La Centrale des achats consulte les ministères et les aide à évaluer chaque demande en fonction de ses mérites.

5.39 Le MAS convient que la raison de la dispense entrée dans le système des achats devrait correspondre à l'approbation de l'ordre d'achat signée et qu'une documentation adéquate devrait être versée au dossier pour justifier les raisons pour lesquelles la dispense a été accordée.

**Réponse du ministère du
Développement social**

5.40 [Traduction.] Le ministère du Développement social estime avoir franchi toutes les étapes nécessaires du processus de demande d'une dispense en vertu de la Loi sur les achats publics. Le ministère est d'accord avec la conclusion de votre bureau sur l'urgence du besoin de lits de foyer de soins dans ces trois régions. En fait, les statistiques sur les listes d'attente pour les foyers de soins ont continué à grimper en 2009, ce qui confirme encore une fois la nature urgente de la situation. Cependant, la note de service finale aurait pu mieux expliciter les raisons qui démontraient l'urgence de la situation et la réponse proposée et, bien que ces questions aient été discutées en personne avec le personnel du ministère de l'Approvisionnement et des Services, nous reconnaissons qu'il aurait été très utile de préciser ces raisons dans la note.

5.41 Le ministère est d'avis que l'entente avec Shannex Inc. est une entente équitable et qu'un appel d'offres aurait allongé les délais de construction des lits et probablement donné lieu à un prix quotidien plus élevé, puisque, d'après notre expérience, les entreprises incorporent le coût de préparation des propositions dans leur prix quotidien, et l'appel d'offres n'aurait rien changé au résultat, car Shannex Inc. est la seule entreprise ayant fait ses preuves dans la prestation de soins de qualité dans de tels délais et à des coûts aussi compétitifs.

5.42 Bien qu'il ne s'agisse pas d'une recommandation en soi de la présente section, l'une des conclusions est qu'il « n'y a aucune disposition dans les contrats voulant que les lits soient accordés à des personnes sur la liste d'attente des hôpitaux ». Le ministère a suivi les conseils du vérificateur général et a depuis négocié une modification au contrat pour clairement préciser que 75 % des pensionnaires des installations de Shannex Inc. à leur ouverture doivent provenir des hôpitaux. Le ministère ne voulait pas exiger un pourcentage plus élevé de pensionnaires venant des hôpitaux, car cela aurait transmis à la population le message selon lequel le seul moyen d'être admis dans un foyer de soins est l'hospitalisation, ce qui aurait encore plus exacerber le surpeuplement de nos hôpitaux.

Le processus a-t-il été équitable pour tous les fournisseurs de services possibles?

5.43 L'objectif déclaré de la Direction centrale des achats du ministère de l'Approvisionnement et des Services implique que le processus d'appel d'offres public tel qu'il est décrit dans la Loi maximise la concurrence de façon à optimiser la valeur des ressources investies tout en faisant en sorte que tous les fournisseurs qui désirent soumissionner les contrats du gouvernement aient une possibilité équitale et ouverte de le faire. Comme l'achat de lits de foyer de soins n'a pas fait l'objet d'un appel d'offres en raison de l'urgence de la situation, le processus n'a pas été équitale pour les fournisseurs de services possibles.

Réponse du ministère de l'Approvisionnement et des Services

5.44 Comme il est mentionné précédemment, le grand nombre de patients ayant reçu leur congé médical et occupant des lits d'hôpital en soins actifs justifiait une dispense en raison de l'urgence de la situation. Le MAS avait le pouvoir et était justifié d'accorder une dispense en vertu de la Loi sur les achats publics. Lorsqu'une dispense est accordée, il n'est plus nécessaire de tenir un appel d'offres, ce qui enlève à d'autres fournisseurs potentiels la possibilité de soumissionner. L'intérêt supérieur du public a alors préséance sur l'équité envers les autres fournisseurs.

De quelle façon le projet pilote sera-t-il évalué?

5.45 Selon le document de demande d'une dispense du processus d'appel d'offres, le ministère du Développement social voulait mener un projet pilote avec Shannex dans le but de créer trois campus de vieillissement sur place pour les citoyens âgés. Les campus devaient comprendre des appartements pour personnes âgées, des résidences avec services et des soins en foyer de soins.

5.46 Comme il s'agit d'un projet pilote, nous nous attendions à trouver une explication de la façon dont le projet pilote allait être évalué et du moment de cette évaluation. On nous a dit que la

méthode d'évaluation allait être mise au point durant la vie des contrats. Au moment de notre examen, la méthode d'évaluation n'était toujours pas établie. À notre avis, il aurait été préférable d'établir les modalités d'évaluation du projet pilote avant la signature du contrat.

Conclusion

5.47 Le ministère du Développement social nous a dit qu'il a l'intention d'adopter un processus pour évaluer le succès du projet pilote. À notre avis, il est préférable de déterminer la méthode d'évaluation d'un contrat important prévoyant un nouveau modèle de prestation avant de signer le contrat.

Recommandation

5.48 Nous avons recommandé que le ministère du Développement social établisse un mécanisme officiel pour évaluer le succès du projet pilote mené avec Shannex.

Réponse du ministère du Développement social

5.49 [Traduction.] *Le vérificateur général a raison de dire que l'évaluation devrait faire partie de tout projet pilote, et, à Développement social, l'évaluation est effectivement une composante de tout projet pilote. Le ministère du Développement social a un comité de vérification et d'évaluation aux pratiques bien établies pour déterminer et approuver les travaux d'évaluation; il exige notamment que tout projet pilote réalisé par le ministère fasse l'objet d'une évaluation. Lorsque le projet pilote avec Shannex a été approuvé, on a informé le directeur de la Direction de la planification, de la recherche et de l'évaluation qu'une évaluation serait exigée. Dès que d'autres travaux d'évaluation déjà en cours ont pris fin et que des ressources se sont libérées, l'évaluation de Shannex a commencé. Une cadre d'évaluation est en vigueur bien avant l'ouverture des nouveaux complexes de foyers de soins.*

5.50 Une mesure possible du succès de l'initiative de Shannex pourrait être le degré auquel elle a contribué à atténuer la pression exercée sur les lits d'hôpital. Le ministère du Développement social pourrait mesurer le nombre de personnes à l'hôpital en attente d'une place en foyer de soins dans une région donnée immédiatement avant et après l'ouverture d'une installation de Shannex. Ce genre de données pourrait être publié dans le rapport annuel du ministère pour indiquer si chacune des trois installations a effectivement permis de libérer des lits d'hôpital occupés par des personnes sur la liste d'attente des foyers de soins.

**Le ministère du
Développement social a-t-il
fait preuve de diligence
raisonnable dans
l'évaluation de Shannex?**

5.51 Comme le partenariat public-privé avec Shannex est une nouvelle façon de procéder dans la province, nous nous attendions à ce que le ministère du Développement social applique une diligence raisonnable dans l'évaluation de Shannex avant de conclure un contrat de façon à assurer une utilisation efficace des fonds publics. On nous a dit que le personnel du ministère avait fait le travail de diligence raisonnable suivant :

- Visite d'installations de Shannex, aussi bien plus anciennes que nouvelles. Le personnel du ministère a rencontré le président-directeur général de Shannex ainsi que deux des vice-présidents de l'entreprise. Il a posé des questions pour obtenir des précisions et assisté à une présentation par le personnel de Shannex. À l'occasion de plusieurs visites, il s'est également entretenu avec des employés de première ligne et de nombreux pensionnaires.
- Examen de copies des rapports d'inspection, de l'information financière, de l'information sur la satisfaction de la clientèle et des plans des installations.
- Entretiens avec des cadres supérieurs au ministère des Services communautaires de la Nouvelle-Écosse, qui a conclu des contrats avec Shannex, afin de déterminer leur degré de confort relativement à l'entreprise et à la qualité de ses services.

5.52 Les mesures prises n'ont toutefois pas été consignées par écrit, et les preuves à l'appui n'ont pas été conservées. On nous a dit que les documents fournis par Shannex n'avaient pas été copiés en raison de la nature exclusive de l'information. Néanmoins, nous estimons que les résultats du travail de diligence raisonnable devraient faire l'objet d'un rapport écrit officiel, à utiliser de concert avec d'autres rapports et évaluations, afin d'améliorer la solidité du processus décisionnel.¹

Conclusion

5.53 Étant donné l'ampleur du projet, le ministère du Développement social aurait dû préparer un rapport de diligence raisonnable qui décrit les étapes prises pour évaluer Shannex.

1. Due Diligence and Probity Assessment Guidelines, gouvernement de Queensland

Recommandation

5.54 Nous avons recommandé que le ministère du Développement social consigne les activités de diligence raisonnable qu'il mène pour évaluer les contrats importants.

Réponse du ministère du Développement social

5.55 [Traduction.] S'il est vrai qu'un document officiel de diligence raisonnable n'a pas été préparé et versé au dossier, le ministère du Développement social est d'avis que le personnel gouvernemental a fait preuve de diligence raisonnable tout au long du processus décisionnel. Notamment, il a examiné les rapports d'inspection de plusieurs années pour toutes les installations de Shannex Inc. en Nouvelle-Écosse, et le personnel du ministère a fait de nombreuses visites à plusieurs occasions d'un certain nombre d'installations de Shannex Inc. d'étendue et de taille similaires à ce qui était proposé pour le Nouveau-Brunswick, il a examiné les sondages sur la satisfaction des pensionnaires et il a tenu des discussions approfondies avec le personnel gouvernemental de la Nouvelle-Écosse, qui fait affaire depuis longtemps avec la société Shannex. De plus, de nombreux membres du personnel des ministères du Développement social et de la Justice ont approuvé le contenu du contrat. Toutefois, le ministère du Développement social s'assurera dorénavant de consigner ses activités de diligence raisonnable menées pour évaluer les contrats importants.

Que se passera-t-il si la nouvelle approche ne fonctionne pas?

5.56 Cette nouvelle approche de la prestation de soins en foyer de soins comporte également de nouveaux risques. En particulier, nous nous demandons ce qui arriverait si le gouvernement provincial s'avérait insatisfait des services, ou s'il se produisait un événement externe non prévu qui obligerait le ministère du Développement social à prendre la relève de l'exploitation, comme le permet la *Loi sur les foyers de soins*. De plus, les campus de Shannex comprennent des installations autres que des unités de foyers de soins; est-ce que cela présente de nouveaux risques auxquels la province n'a pas eu à faire face avec les foyers de soins traditionnels?

5.57 Nous n'avons pas trouvé de plan de secours par écrit pour traiter de telles situations.

5.58 Nous avons également constaté que le ministère du Développement social n'avait pas obtenu d'avis juridique concernant le pouvoir du ministre du Développement social et du lieutenant-gouverneur en conseil de prendre la relève de l'exploitation des foyers de soins dans l'éventualité d'une urgence, comme il est décrit à l'article 10(1) de la *Loi sur les foyers de soins*. Cet article prévoit que le lieutenant-gouverneur en conseil peut nommer un fiduciaire à

qui seront dévolus tous les biens, tous les pouvoirs, toutes les fonctions et toutes les responsabilités de l'exploitant relatifs au foyer de soins si, de l'avis du ministre :

- un foyer de soins ne fonctionne pas efficacement;
- l'exploitant ou un foyer de soins fait défaut de se conformer aux exigences de la présente loi et des règlements;
- l'exploitant d'un foyer de soins enfreint une disposition de la présente loi ou des règlements;
- l'exploitant fait défaut de se conformer aux conditions et modalités auxquelles est sujet son permis;
- le permis d'un foyer de soins a été annulé, le renouvellement d'un permis a été refusé ou un permis vient à expiration et n'est pas renouvelé.

5.59 Le ministère du Développement social a aussi besoin d'un plan pour s'occuper des pensionnaires des foyers de soins dans le cas où se produirait un événement, y compris l'expiration du contrat, qui obligerait les pensionnaires à déménager et à trouver une autre installation.

Conclusion

5.60 Le ministère du Développement social n'a pas effectué d'évaluation adéquate des risques liés au nouveau modèle de prestation de services ni préparé un plan pour traiter ces risques additionnels.

5.61 Même si les contrats sont maintenant signés, le ministère du Développement social devrait faire une évaluation des risques pour s'assurer que ses plans de secours traitent tous les risques significatifs.

Recommandation

5.62 Nous avons recommandé que le ministère du Développement social prépare et consigne par écrit une évaluation des risques liés aux contrats conclus avec Shannex et détermine toute mesure d'atténuation qui devrait être adoptée.

Réponse du ministère du Développement social

5.63 [Traduction.] *Le ministère s'est acquitté de l'évaluation des risques par ses activités de diligence raisonnable et autres. Cependant, le ministère accepte la recommandation et mettra un tel*

plan en vigueur bien avant que le processus de demande de propositions débute.

Les ministères du Développement social et de l'Approvisionnement et des Services se sont-ils conformés à l'avis de motion 69?

5.64 En avril 2008, l'opposition officielle a posé des questions au sujet des contrats avec Shannex. Dans l'avis de motion 69, M. Carr a présenté la résolution suivante :

qu'une adresse soit présentée à S.H. le lieutenant-gouverneur le priant de faire déposer sur le bureau de la Chambre les documents, les ententes, la correspondance et toute autre information stockée ou enregistrée, sous toutes ses formes, que détient le gouvernement relativement à toute transaction entre le gouvernement du Nouveau-Brunswick et Shannex, avant le 16 avril 2008.

Conclusion

5.65 Nous avons examiné l'information fournie en réponse à l'avis de motion et l'avons comparé à l'information que nous avons obtenue au cours de notre examen. La documentation qu'on nous a remise comprenait deux documents de plus que la documentation fournie en vertu de l'avis de motion. Dans les deux cas, le ministère du Développement social et le ministère de l'Approvisionnement et des Services nous ont informés, et c'est ce que nous comprenons, que les documents n'étaient pas visés par l'avis de motion. Un de ces documents est l'approbation de l'ordre d'achat signée par les signataires autorisés en date du 31 mars 2008, dont le ministère de l'Approvisionnement et des Services nous a dit qu'il s'agissait d'un « avis au ministre », alors que l'autre est un avis juridique du ministère de la Justice indiquant que les considérations de nature juridique avaient été prises en compte dans les ententes de services établies pour les trois installations de Shannex (daté du 21 mars 2008). Nous avons donc conclu que les ministères se sont conformés à l'avis de motion.

Le prix des lits de foyer de soins est-il raisonnable?

5.66 À la lumière de l'information que nous a fournie le ministère du Développement social, nous avons constaté que le budget de Shannex pour 72 lits était plus élevé que le budget d'un foyer de soins existant de 70 lits de la province. En revanche, nous avons aussi constaté que le prix quotidien versé à Shannex est inférieur au prix quotidien qui sera payé pour certains foyers de soins nouvellement construits.

5.67 La différence entre les tarifs des foyers de soins nouvellement construits et les tarifs prévus dans les contrats avec Shannex laisse

croire que le ministère du Développement social pourrait trouver des économies à faire dans l'acquisition de futurs lits de foyer de soins.

Conclusion

5.68 Dans l'ensemble, le tarif établi par contrat avec Shannex semble raisonnable comparativement à d'autres foyers nouvellement construits, mais nous ne sommes pas en mesure de dire s'il s'agit du meilleur tarif qui aurait pu être obtenu, car l'achat des lits n'a pas fait l'objet d'un appel d'offres et nous ne savons pas quel tarif d'autres fournisseurs de services auraient pu offrir.

Autres observations

5.69 Selon l'approbation de l'ordre d'achat, la valeur des contrats de cinq ans est de 50 584 373 \$ (y compris les taxes), à payer sur quatre ans. À notre avis, la valeur des contrats de cinq ans est de 95 774 076 \$, selon les contrats signés par le ministère du Développement social. Donc, le montant total de l'ordre d'achat approuvé est moindre que le montant minimum à verser en vertu des contrats.

5.70 Les contrats contiennent une clause de renouvellement pour prolonger l'entente de trois ans, les coûts supplémentaires devant être négociés au moment du renouvellement. Au minimum (si nous prenons le tarif actuel pour notre calcul), un renouvellement de trois ans des contrats représenterait 57,1 millions de dollars de plus.

5.71 La valeur indiquée de l'ordre d'achat était de 50 584 373,16 \$ US. Quand nous avons demandé pourquoi l'ordre d'achat était libellé en dollars américains, on nous a répondu qu'il s'agissait d'une erreur du système. Après avoir porté ce fait à l'attention du ministère de l'Approvisionnement et des Services, une modification de 0 \$ à l'ordre d'achat a été préparée en mars 2009 pour préciser que le montant était en devises canadiennes.

Recommandation

5.72 Nous avons recommandé que le ministère du Développement social commence à planifier un appel d'offres de remplacement au cours de la troisième année des contrats actuels.

Réponse du ministère du Développement social

5.73 [Traduction.] *Le ministère du Développement social et le ministère de l'Approvisionnement et des Services ont déjà entamé les discussions sur un appel d'offres de remplacement qui sera effectivement lancé au cours de la troisième année du contrat actuel.*

5.74 *Bien qu'il ne s'agisse pas en soi d'une recommandation de la présente section, on y relève un écart entre le montant de l'ordre*

d'achat et le coût attendu pour le gouvernement pour la période du contrat. Le montant de l'ordre d'achat diffère du montant calculé par le Bureau du vérificateur général pour deux raisons : 1) l'ordre d'achat a servi à prouver l'intention de payer au moment de la signature du contrat et est automatiquement établi pour une période de cinq ans à partir de la date de préparation de l'ordre, bien que le ministère ne paie rien à Shannex Inc. au cours de la première année. Le ministère a toujours su qu'il aurait besoin d'une prolongation pour les deux années d'exploitation supplémentaires prévues au contrat. En même temps, l'établissement des coûts de Développement social partait du total des coûts moins la contribution attendue du client, ce qui au moment du contrat donnait une moyenne de 41,28 \$ par jour, ce qui devrait expliquer la différence.

Recommandation

5.75 Nous avons recommandé que le ministère du Développement social adopte un plan prévoyant les mesures à prendre au cas où les pensionnaires auraient à déménager à l'expiration des contrats.

Réponse du ministère du Développement social

5.76 [Traduction.] Ayant des dizaines d'années d'expérience à collaborer avec les foyers de soins pour organiser, pour différentes raisons, le transfert de patients à petite et à grande échelle, le ministère préparera un tel plan de secours en même temps qu'il élabore son plan d'évaluation des risques mentionné ci-dessus.

Recommandation

5.77 Nous avons recommandé que le ministère de l'Approvisionnement et des Services s'assure que tous les ordres d'achat émis rendent compte correctement de la valeur des services achetés, dans la bonne devise.

Réponse du ministère de l'Approvisionnement et des Services

5.78 [Traduction.] Le MAS établit plus de 5 800 ordres d'achat par année. Même si l'idéal serait d'éliminer toutes les possibilités d'erreur, il arrive que des erreurs soient commises. L'article 23(5) du Règlement afférent à la Loi sur les achats publics prévoit que le ministre peut apporter des modifications afin de corriger des erreurs ou des oublis. Le ministère examinera ses processus pour veiller à minimiser de telles erreurs.

5.79 La valeur qui figure sur l'ordre d'achat est fondée sur l'information fournie par le ministère client au MAS. S'il est déterminé par la suite que les dépenses réelles seront plus élevées, alors une modification peut être apportée à l'ordre d'achat.

Conclusion globale

5.80 Nous convenons qu'il existait un besoin urgent de lits de foyer de soins. Nous sommes d'avis que le ministère du Développement social n'a pas pleinement évalué les risques d'instaurer un nouveau modèle de prestation de services pour l'acquisition de lits de foyer de soins. De plus, il n'a pas suffisamment documenté son évaluation du nouveau modèle de prestation. Enfin, nous aurions préféré que le ministère établisse une méthode d'évaluation du projet pilote avant de signer le contrat.

5.81 Nous estimons que le ministère de l'Approvisionnement et des Services doit avoir un rôle officiel et documenté pour contribuer à ce que les ministères justifient correctement la raison pour laquelle ils demandent une dispense en cas de situation très urgente ou urgente. Nous estimons aussi que le ministère de l'Approvisionnement et des Services doit prendre des mesures pour s'assurer que les ordres d'achat sont établis dans la bonne devise et que les raisons entrées dans le système des achats pour justifier les dispenses soient fondées sur des approbations appropriées.

5.82 Il nous semble que les tarifs à payer en vertu des contrats sont raisonnables, mais le ministère du Développement social doit commencer sa planification en vue de l'expiration et du renouvellement possible des contrats bien avant leur échéance.



Chapitre 6

Suivi des recommandations d'exercices antérieurs

Contenu

Contexte	149
Étendue	149
Résumé des résultats	152
Observations sur les recommandations de 2005	152
Observations sur les recommandations de 2006	159
Observations générales sur la mise en œuvre des recommandations	160



Suivi des recommandations d'exercices antérieurs

Contexte

6.1 Un de nos buts stratégiques est que les ministères et les organismes acceptent nos recommandations et les mettent en œuvre. En conséquence, nous suivons tant le nombre de recommandations acceptées que le nombre de recommandations mises en œuvre. Le présent chapitre fait rapport sur ces deux indicateurs clés du rendement.

6.2 Le présent chapitre vise à favoriser la reddition de comptes en donnant aux députés provinciaux et au grand public de l'information sur la réaction du gouvernement à nos recommandations. Nous croyons qu'il est important que les députés et la population voient si le gouvernement avance dans la mise en œuvre de nos recommandations, recommandations suffisamment importantes pour avoir été portées à l'attention de l'Assemblée législative au cours d'années antérieures.

Étendue

6.3 Nous avons l'habitude de suivre l'état de nos recommandations durant quatre ans après leur publication initiale dans le rapport du vérificateur général à partir de la deuxième année suivant le rapport original. En d'autres termes, dans ce rapport de l'exercice terminé le 31 mars 2009, nous suivons les progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations de 2005, de 2006 et de 2007.

6.4 Pour préparer ce chapitre, nous demandons aux différents ministères et organismes de nous fournir une mise à jour écrite sur les progrès réalisés. Cette année, nous avons procédé un peu différemment. En plus de toute observation qu'ils pourraient fournir comme à l'habitude, nous avons demandé aux ministères et aux organismes de faire une autoévaluation de l'état de chaque recommandation, c'est-à-dire que nous avons demandé que, pour chaque recommandation, le ministère ou l'organisme coche la case appropriée :

- Pleinement mise en œuvre
- Non mise en œuvre

6.5 Nous avons ajouté ces deux cases d'autoévaluation pour tenter de mieux comprendre les réponses des ministères. Par le passé, nous avons constaté que, parfois, le ministère ou l'organisme nous fournissait une réponse plutôt longue à la recommandation, mais sans qu'il soit vraiment clair pour nous si la réponse indiquait que la recommandation avait été mise en œuvre ou non.

6.6 Nous avons posté les demandes en juin 2009. Nous avons reçu toutes les mises à jour demandées et réalisé notre examen au cours de l'automne 2009.

6.7 Notre travail de suivi ne consiste pas à faire une nouvelle vérification du programme qui était l'objet de la vérification initiale. Nous appliquons plutôt un nombre suffisant de procédés aux mises à jour pour nous permettre de conclure si l'information est plausible dans les circonstances. Dans certains cas, nous demandons d'autres documents afin de vérifier l'exactitude des comptes rendus des progrès réalisés que nous font parvenir les ministères et les organismes. Si un ministère ou un organisme signale avoir mis une recommandation en œuvre, nous faisons habituellement quelques vérifications pour voir si c'est effectivement le cas.

6.8 Dans la réalisation de ces vérifications, nous avons connu les mêmes limites que celles que nous signalions en 2008. Le ministère de la Sécurité publique a de nouveau refusé de nous montrer un avis juridique concernant l'une de nos recommandations originales.

6.9 La pièce 6.1 fait un survol de l'état des recommandations par ministère et par organisme. La pièce 6.2 montre les résultats en fonction de l'année de la vérification initiale.

6.10 Une bonne partie du chapitre porte sur les recommandations de 2005, puisque celles-ci ont atteint la fin du cycle de suivi de quatre ans. Nous présentons aux députés de l'Assemblée législative et à la population un dernier aperçu des recommandations qui n'ont pas été adoptées. Après nos observations sur les recommandations de 2005, nous faisons des observations sur quelques recommandations importantes de 2006 et de 2007.

Pièce 6.1 État des recommandations

Ministère	Domaine de vérification	Année	Recommandations					
			Total	Non acceptée	Mise en œuvre	Partiellement mise en œuvre	Acceptée/non mise en œuvre	N'est plus pertinente
Entreprises Nouveau-Brunswick	Agences de développement économique communautaire	2006	5	0	4	0	1	0
Éducation	Entretien des installations	2005	22	2	9	5	6	0
Santé	Plan de médicaments sur ordonnance	2005	8	0	2	0	6	0
	Contribution pour les services de santé	2006	5	0	3	1	1	0
	Évaluation de programmes	2007	8	0	0	0	8	0
Justice	Loi sur les prestations de pension	2006	20	4	4	6	6	0
	SADCPNB	2007	12	1	3	1	7	0
Ressources naturelles	Système de suivi pour le bois récolté sur les terrains boisés privés	2006	12	0	6	3	3	0
	Fonds en fiducie pour la faune	2007	4	1	1	0	2	0
SGPNB / Finances	Gouvernance	2006	14	1	5	2	6	0
Énergie NB / Énergie / Finances	Gouvernance	2005	22	1	12	5	4	0
Éducation postsecondaire, Formation et Travail	Loi sur la formation professionnelle dans le secteur privé	2007	23	5	5	3	10	0
Sécurité publique	Service d'urgence 9-1-1 du N.-B.	2006	9	0	3	2	4	0
Service Nouveau-Brunswick	Évaluation foncière à des fins fiscales	2005	16	1	10	4	1	0
Développement social	Foyers de soins spéciaux	2005	21	0	11	1	9	0
Total			201	16	78	33	74	0

Pièce 6.2 État des recommandations par année

Année	Recommandations					
	Total	N'est plus pertinente	Mise en œuvre	Partiellement mise en œuvre	Acceptée/non mise en œuvre	Non acceptée
2005	89	0	44	15	26	4
2006	65	0	25	14	21	5
2007	47	0	9	4	27	7
Total	201	0	78	33	74	16

Résumé des résultats

6.11 La pièce 6.1 montre que les ministères et les organismes avaient mis en œuvre 78 (environ 39 %) de nos recommandations de 2005, de 2006 et de 2007 au moment de la préparation de notre rapport de 2009. Nous considérons que 33 autres recommandations (environ 16 %) sont partiellement mises en œuvre. Plus de la moitié de nos recommandations ne sont toujours pas mises en œuvre au bout de quatre ans, la période pendant laquelle nous les suivons.

Observations sur les recommandations de 2005

6.12 Au total, 45 (51 %) des 89 recommandations que contenait notre rapport de 2005 n'ont pas été pleinement mises en œuvre par le gouvernement. Parmi ces 45 recommandations, 4 n'ont pas été acceptées, 26 n'ont pas été mises en œuvre et 15 sont partiellement mises en œuvre.

6.13 La pièce 6.3 montre les 45 recommandations de 2005 qui n'ont pas été pleinement mises en œuvre par le gouvernement ainsi que leur état actuel. Leur état actuel est indiqué dans la colonne intitulée « Notre évaluation après 4 ans ». Le terme « partiellement » dans cette colonne indique que nous avons jugé que la recommandation est partiellement mise en œuvre. Le terme « acceptée » indique que nous avons déterminé que le gouvernement n'avait pas avancé dans la mise en œuvre de la recommandation, mais qu'il n'avait pas non plus exprimé son désaccord avec la recommandation dans ses réponses des quatre dernières années.

6.14 Ces recommandations de 2005 ont atteint la fin du cycle de suivi de quatre ans. Elles portent sur les domaines suivants :

- Énergie NB – Gouvernance;
- Développement social – Foyers de soins spéciaux;
- Éducation – Entretien des installations;

- Service Nouveau-Brunswick – Évaluation foncière à des fins fiscales;
- Santé – Plan de médicaments sur ordonnance.

6.15 Nous encourageons les députés de l'Assemblée législative à examiner les recommandations de 2005 que le gouvernement n'a pas mises en œuvre. Peut-être que les prochaines réunions du Comité des comptes publics et du Comité des corporations de la Couronne seraient des occasions pour les députés d'étudier ces questions plus en détail.

6.16 Immédiatement après la pièce 6.3, nous formulons quelques observations supplémentaires sur certaines des recommandations découlant de nos vérifications de 2005.

Pièce 6.3 *Recommandations formulées en 2005 qui ne sont pas pleinement mises en œuvre*

Ministère	Vérification	Recommandations de 2005 qui ne sont pas pleinement mises en œuvre	Notre évaluation après 4 ans
Service Nouveau-Brunswick	Évaluation foncière à des fins fiscales	Nous avons recommandé que SNB exerce le plein pouvoir que lui confère la <i>Loi sur l'évaluation</i> afin d'obtenir tous les renseignements pertinents requis pour évaluer tous les biens.	Acceptée
		Nous avons recommandé que SNB élimine les inégalités dans l'évaluation des maisons de luxe, des propriétés riveraines, des immeubles d'habitation et des biens réels commerciaux et industriels.	Partiellement
		Nous avons recommandé que SNB s'assure que ses normes d'inspection pour les ventes sont respectées.	Partiellement
		Nous avons recommandé que SNB dresse un plan de vérification pour la fonction de contrôle de la qualité.	Partiellement
		Nous avons recommandé que SNB communique dans son rapport annuel la nature des liens redditionnels de la société avec ses autorités administratives.	Partiellement
		Nous avons recommandé que SNB communique dans son rapport annuel les résultats de chaque secteur d'activités.	Pas d'accord

Ministère	Vérification	Recommandations de 2005 qui ne sont pas pleinement mises en œuvre	Notre évaluation après 4 ans
Éducation	Entretien des installations	Nous avons recommandé que le ministère de l'Éducation établisse des normes sur le délai d'exécution des réparations faisant suite aux lacunes relevées.	Acceptée
		Nous avons recommandé que le ministère de l'Éducation surveille le degré de conformité aux mesures législatives, les résultats d'inspection, l'état général des bâtiments et l'ampleur des réparations non provisionnées.	Partiellement
		Nous avons recommandé que le ministère de l'Éducation s'assure qu'il existe une directive provinciale appropriée pour protéger les biens et les occupants des installations. Cette directive devrait détailler les mesures à prendre et préciser le niveau de rapport qui est exigé subséquemment.	Acceptée
		Nous avons recommandé que le ministère de l'Éducation s'assure que les CED adoptent des méthodes d'inspection adéquates pour les terrains de jeux. Il s'agirait notamment d'exiger le respect des normes de la CSA concernant la fréquence des inspections et la documentation des constatations et des mesures correctives prises.	Partiellement
		Nous avons recommandé que le ministère de l'Éducation s'assure que tous les résultats d'inspection soient conservés au bureau central aux fins d'examen.	Partiellement
		Nous avons recommandé que le ministère de l'Éducation élabore des procédures de suivi appropriées pour assurer la réalisation en temps opportun des réparations que l'inspection des installations exige. De plus, les résultats des procédures de suivi devraient être bien documentés.	Partiellement
		Nous avons recommandé que le ministère de l'Éducation informe les décideurs et le public de l'insuffisance du financement et des risques qui y sont associés.	Partiellement
		Nous avons recommandé que le ministère de l'Éducation affecte aux districts les sommes prévues pour les réparations majeures en fonction des priorités en tenant compte du risque pour la santé et la sécurité des occupants du bâtiment.	Pas d'accord
		Nous avons recommandé que le ministère de l'Éducation veille à ce que les réparations mineures soient effectuées en temps opportun.	Pas d'accord
		Nous avons recommandé que le ministère de l'Éducation élabore, documente et communique des buts pour l'entretien des installations.	Acceptée
		Nous avons recommandé que le ministère de l'Éducation élabore des objectifs ayant trait à l'entretien des installations et reliés à des buts. Ces objectifs devraient être documentés et communiqués à toutes les parties concernées.	Acceptée
		Nous avons recommandé que le ministère de l'Éducation s'assure que son rapport annuel : • expose clairement les buts et les objectifs relatifs à l'entretien des installations; • indique la mesure dans laquelle le ministère a atteint ses objectifs en ce qui a trait à l'entretien des installations.	Acceptée
		Nous avons recommandé que, chaque année, le ministère de l'Éducation informe le gouvernement sur : • le niveau estimatif des dépenses nécessaires pour assurer l'entretien adéquat des installations scolaires; • les réparations majeures qui ont été reportées en raison de l'insuffisance des fonds et les risques prévus qui sont associés avec le report des réparations majeures.	Acceptée

Ministère	Vérification	Recommandations de 2005 qui ne sont pas pleinement mises en œuvre	Notre évaluation après 4 ans
Développement social	Foyers de soins spéciaux	Le ministère devrait respecter le Règlement et veiller à ce que toutes les exigences prescrites dans le Règlement soient satisfaites avant de délivrer un permis à un foyer de soins spéciaux ou à une résidence communautaire.	Acceptée
		Le ministère devrait déterminer pourquoi les permis ne sont pas renouvelés avant leur date d'expiration et mettre en œuvre des mesures correctives pour assurer le renouvellement en temps opportun des permis.	Acceptée
		Le ministère devrait s'assurer que les procédures établies pour la délivrance des permis sont suivies. Si les procédures ne sont plus pertinentes, elles devraient être modifiées.	Acceptée
		Le ministère devrait examiner les mesures législatives visant les foyers de soins spéciaux et les résidences communautaires et proposer les modifications qui s'imposent. En particulier, il devrait envisager de rendre obligatoires la préparation d'un plan d'urgence et l'affichage du permis d'exploitation.	Acceptée
		Le ministère devrait vérifier la conformité des exploitants à toutes les normes en effectuant des inspections complètes des foyers de soins spéciaux et des résidences communautaires.	Partiellement
		Le ministère devrait adopter une approche officielle en matière de gestion des risques pour établir l'ordre de priorité des inspections dans les foyers de soins spéciaux et les résidences communautaires.	Acceptée
		Le ministère devrait élaborer des méthodes de contrôle de la qualité pour s'assurer que les directives et les procédures sont suivies.	Acceptée
		Le ministère devrait prendre des mesures correctives immédiates pour se conformer aux mesures législatives. Il se peut que de telles mesures correctives requièrent l'apport de changements aux pratiques, aux mesures législatives ou aux deux.	Acceptée
		Le ministère devrait élaborer et mettre en œuvre des pratiques en matière de contrôle de la qualité pour veiller à ce que les directives et les procédures soient suivies de manière uniforme dans les bureaux régionaux.	Acceptée
		Pour mieux rendre des comptes au public, le ministère devrait, dans son rapport annuel, faire publiquement rapport sur le rendement du programme en ce qui concerne la délivrance des permis et l'inspection des foyers de soins spéciaux et des résidences communautaires.	Acceptée
Santé	Plan de médicaments sur ordonnance	Une fois que des objectifs auront été établis, nous avons recommandé que le ministère veille à ce que l'information recueillie permette de mesurer le rendement par rapport aux objectifs.	Acceptée
		Nous avons aussi recommandé que le ministère surveille les données et effectue régulièrement des analyses pour s'assurer que les problèmes et les questions sont cernés.	Acceptée
		Nous avons recommandé que le ministère détermine les aspects non financiers du Plan de médicaments sur ordonnance qui ont une incidence sur le rendement, qu'il établisse des normes en conséquence pour assurer une surveillance et une évaluation régulières du rendement du programme et qu'il prenne les mesures correctives qui s'imposent.	Acceptée
		Nous avons recommandé que le ministère s'assure que l'information requise pour évaluer les buts et les objectifs du programme soit accessible.	Acceptée
		Nous avons recommandé que le ministère exploite pleinement les données qu'il possède déjà.	Acceptée
		Nous avons recommandé que le ministère se conforme aux exigences de la directive sur les rapports annuels en ce qui concerne le contenu pour ce qui est du Plan de médicaments sur ordonnance.	Acceptée

Ministère	Vérification	Recommandations de 2005 qui ne sont pas pleinement mises en œuvre	Notre évaluation après 4 ans
Énergie NB / Énergie / Finances	Gouvernance	Nous avons recommandé que le bureau du Conseil exécutif élabore et consigne par écrit une politique qui définit clairement le processus qui doit être suivi pour la nomination d'administrateurs aux conseils de tous les organismes de la Couronne provinciaux. Cette politique devrait être fondée sur le processus suivi pour nommer le nouveau conseil d'Énergie NB.	Partiellement
		Nous avons recommandé que la politique exige une documentation détaillée de l'information et des analyses à l'appui de l'évaluation, de la recommandation et de la nomination des candidats.	Acceptée
		Nous avons recommandé que des mandats, des missions et des objectifs clairement documentés pour toutes les entreprises du groupe Énergie NB soient examinés et convenus par le gouvernement provincial à titre d'actionnaire et par le conseil d'Énergie NB, ce qui pourrait se faire dans le cadre de la signature d'une lettre d'attentes de l'actionnaire, comme il est discuté plus loin dans le chapitre.	Partiellement
		Nous avons recommandé que le gouvernement provincial accorde au conseil d'administration d'Énergie NB l'entière responsabilité d'approuver l'engagement et le congédiement du PDG d'Énergie NB.	Pas d'accord
		Nous avons recommandé que le gouvernement provincial, en consultation avec le conseil d'administration d'Énergie NB, élabore puis mette à jour annuellement une lettre d'attentes de l'actionnaire qui, au minimum : <ul style="list-style-type: none"> • Désigne un représentant officiel de l'actionnaire pour orienter Énergie NB au nom de l'actionnaire (ministère de l'Énergie, CFENB ou un autre organisme). • Définit clairement les attentes de l'actionnaire en matière de rendement, y compris les cibles que le gouvernement provincial utilisera pour évaluer le rendement de la société. • Indique clairement au conseil d'administration d'Énergie NB quand ce dernier doit consulter le représentant de l'actionnaire pour obtenir des orientations avant de prendre une décision concernant un projet important; ce qui devrait être compatible avec le processus dans la mesure où il est déjà documenté dans les ententes existantes de l'actionnaire. • Documente des mandats, des missions et des objectifs clairement énoncés pour toutes les entreprises du groupe Énergie NB. • Établit les rapports sur le rendement que l'actionnaire doit obtenir d'Énergie NB pour évaluer le rendement de la société. • Précise d'autres aspects de la relation entre l'actionnaire et Énergie NB qui sont considérés nécessaires (p. ex. : rôles et responsabilités relatifs des principaux intervenants dans la gouvernance d'Énergie NB). 	Acceptée
		Le document devrait porter la signature du représentant de l'actionnaire et de la présidence du conseil d'administration d'Énergie NB pour signifier leur compréhension et leur accord. Le document de la Colombie-Britannique dont il est question précédemment pourrait servir de modèle.	Acceptée
		Nous avons recommandé que le conseil d'Énergie NB élabore une politique relative aux rapports externes par Énergie NB. La politique devrait être fondée sur la directive provinciale sur les rapports annuels.	Acceptée

Ministère	Vérification	Recommandations de 2005 qui ne sont pas pleinement mises en œuvre	Notre évaluation après 4 ans
Énergie NB / Énergie / Finances	Gouvernance	Nous avons recommandé qu'un résumé du rapport annuel sur l'environnement produit par Énergie NB en vertu de sa participation au Programme d'engagement et de responsabilité en environnement de l'Association canadienne de l'électricité soit compris dans le rapport annuel de la société.	Partiellement
		Nous avons recommandé que le représentant officiel de l'actionnaire considère demander une modification à la <i>Loi sur l'électricité</i> afin d'exiger que les états financiers de la société soient déposés à l'Assemblée législative dans les trois mois suivant la fin de l'exercice.	Partiellement
		Nous avons recommandé que les politiques du conseil sur les rapports internes et externes exigent une certaine forme d'assurance de la part de la direction ou d'autres relativement à l'information sur le rendement autre que financière qui est fournie.	Partiellement

Gouvernance d'Énergie NB

6.17 En 2005, nous avons examiné les structures et les processus de gouvernance établis pour Énergie NB afin d'évaluer s'ils constituaient un cadre de gouvernance efficace. La vérification avait porté sur quatre organismes publics : Énergie NB, le ministère de l'Énergie, le ministère des Finances et la Corporation financière de l'électricité du Nouveau-Brunswick.

6.18 Nous avons formulé un total de 22 recommandations. Jusqu'à présent, 12 de ces recommandations ont été pleinement mises en œuvre, et 5 autres sont partiellement mises en œuvre. Toutes les recommandations adressées à Énergie NB ont été pleinement ou partiellement mises en œuvre, à l'exception d'une recommandation. Il s'agit de la mise en œuvre de la recommandation concernant l'amélioration des rapports, qui est presque achevée.

6.19 Les autres recommandations non mises en œuvre ont trait principalement à l'absence d'un cadre redditionnel provincial qui permettrait au gouvernement provincial d'établir des attentes en matière de rendement pour Énergie NB et de surveiller son rendement réel. Les aspects clés d'un cadre redditionnel sont en voie d'élaboration au ministère de l'Énergie depuis environ deux ans. Cependant, comme le ministère de l'Énergie ne nous a pas fourni de mise à jour pour 2009, nous en avons conclu que la recommandation n'a pas encore été mise en œuvre.

Ministère du Développement social – Foyers de soins spéciaux

6.20 Cette vérification avait donné lieu à 21 recommandations visant à améliorer les pratiques du ministère en matière de délivrance des permis et d'inspection pour les foyers de soins spéciaux et les résidences communautaires ainsi que les mesures législatives connexes. Le ministère du Développement social (ancien ministère

des Services familiaux et communautaires) a mis en œuvre 11 de nos 21 recommandations, et en a mis une autre partiellement en œuvre. Les recommandations qu'il reste à mettre en œuvre nécessitent des modifications législatives, des mesures de contrôle de la qualité et, comme dans le cas de nombreux programmes gouvernementaux, une amélioration des rapports sur le rendement.

**Ministère de l'Éducation –
Entretien des installations**

6.21 Cette vérification a examiné les installations scolaires (les bâtiments et les terrains environnants) pour voir si elles sont correctement entretenues. Nous avons formulé 22 recommandations à la suite de notre travail. Le ministère a mis en œuvre neuf de nos recommandations, et cinq ont été partiellement mises en œuvre. Les recommandations non mises en œuvre portaient sur l'établissement de normes sur le délai d'exécution des réparations, les directives visant à protéger les biens et les occupants et les rapports sur l'efficacité des programmes d'entretien des installations scolaires.

**Service Nouveau-Brunswick
– Évaluation foncière à des
fins fiscales**

6.22 En 2005, nous avons réalisé une vérification de l'évaluation foncière à des fins fiscales à Service Nouveau-Brunswick. Nous avons formulé un total de 16 recommandations, dont 10 ont été mises en œuvre. La dernière recommandation de cette vérification était que SNB communique dans son rapport annuel les résultats de chaque secteur d'activités.

6.23 En 2005, SNB avait répondu ce qui suit :

[Traduction.] La société suit les principes comptables généralement reconnus. Comme il est noté dans le rapport, les exigences des PCGR en matière de rapport par segment ne s'appliquent pas à SNB. Bien que l'information soit disponible à l'interne et qu'elle soit communiquée périodiquement aux intervenants pertinents, le coût d'une telle ventilation dans les états financiers vérifiés excéderait grandement leur valeur pour le lecteur moyen.

6.24 Après avoir maintenu son désaccord avec cette recommandation en 2007 et en 2008, en 2009, SNB a répondu ce qui suit :

[Traduction.] Cette recommandation est actuellement à l'étude.

**Ministère de la Santé – Plan
de médicaments sur
ordonnance**

6.25 En 2003, les vérificateurs législatifs d'un certain nombre de provinces du Canada avaient décidé de réaliser une vérification du programme de médicaments de leur province. La vérification du Plan de médicaments sur ordonnance se penchait sur les résultats de notre participation à cet effort collectif.

6.26 Nous avons examiné trois domaines : la gestion du programme; le choix et le coût des médicaments; les rapports à l'Assemblée législative. Nous avons formulé huit recommandations. Le ministère a mis en œuvre deux de nos recommandations. Les autres recommandations qui n'ont pas été mises en œuvre visaient des faiblesses dans la surveillance et les rapports sur le rendement. Le ministère commence tout juste l'élaboration d'un cadre d'évaluation pour ses programmes; s'il est mis en œuvre, ce cadre pourrait être un moyen de pallier ces faiblesses.

**Observations sur nos
recommandations de
2006**

**Observations sur les
recommandations découlant
de notre vérification de 2006
de la gouvernance de la
SGPNB**

6.27 Cette vérification traitait en grande partie des pratiques de gouvernance de la Société de gestion des placements du Nouveau-Brunswick, et nous avons adressé la plupart de nos recommandations au conseil et à la direction de la SGPNB. Nous avons aussi un certain nombre de recommandations qui s'adressaient au ministère des Finances.

6.28 Nous avons écrit ce qui suit au ministère des Finances au moment de notre rapport initial de 2006 :

Tandis que nous vous invitons à faire tout commentaire que vous voudriez voir dans notre rapport public, nous tenons particulièrement à attirer votre attention sur les sections suivantes du rapport :

- Pages 8-9 Plan stratégique
- Pages 10 – 11 Sous-ministre des Finances – membre d'office du conseil
- Pages 15-17 Lettre d'attentes
- Pages 24-25 Continuité des membres au conseil
- Page 28 Réexamen du rôle de la SGPNB
- Page 29 Examen et mise à jour de la loi sur la SGPNB

6.29 Le ministère des Finances a refusé notre invitation et choisi de ne pas répondre à notre rapport initial de 2006. De plus, il n'a pas répondu à nos demandes écrites ni en 2007, ni en 2008.

*Observations sur les
recommandations de 2006
concernant le Service
d'urgence 9-1-1 du N.-B.*

**Observations
générales sur la mise
en œuvre des
recommandations**

6.30 Le ministère a toutefois fourni une réponse en 2009 et déclaré que : [Traduction.] « le personnel du ministère cherche actuellement à embaucher un consultant externe pour, notamment, examiner les rôles de la SGPNB et du ministère des Finances dans la gouvernance et l'administration des régimes et des caisses de retraite. Le mandat du consultant prévoit une analyse de la rationalisation des rôles tels que ceux de fiduciaire, de fournisseur de services de conseils de placement et d'investisseur des avoirs de retraite ».

6.31 À la suite du travail sur ce secteur au ministère de la Sécurité publique, nous avons recommandé que le ministère fasse une déclaration publique claire sur ses intentions quant à la régionalisation de la répartition des services d'incendie et s'assure que la loi lui confère le pouvoir de donner suite à ses intentions.

6.32 Comme nous le signalions l'année dernière, le ministère nous avait dit avoir reçu un avis juridique indiquant que la loi lui conférerait le pouvoir de régionaliser la répartition des services d'incendie. Le ministère continue toujours de refuser de nous fournir cet avis.

6.33 Nos recommandations visent à améliorer les programmes gouvernementaux. Nous effectuons le suivi annuel de nos recommandations afin de déterminer si les changements proposés ont été adoptés. Nous n'avons pas les ressources nécessaires pour faire des enquêtes exhaustives sur la mesure dans laquelle les ministères mettent les recommandations en œuvre. Nous espérons que le Comité des comptes publics et le Comité des corporations de la Couronne utiliseront ce chapitre afin de tenir le gouvernement responsable de la mise en œuvre de nos recommandations.

6.34 La pièce 6.4 montre les progrès (ou l'absence de progrès) du gouvernement dans la mise en œuvre de nos recommandations au cours des dernières années.

Pièce 6.4 La mise en oeuvre de nos recommandations

Année	Nombre de recommandations	Recommandations mises en œuvre dans un délai de		
		Deux ans	Trois ans	Quatre ans
1999	99	35 %	42 %	42 %
2000	90	26 %	41 %	49 %
2001	187	53 %	64 %	72 %
2002	147	39 %	58 %	63 %
2003	124	31 %	36 %	42 %
2004	110	31 %	38 %	49 %
2005	89	27 %	38 %	49 %
2006	65	22 %	38 %	-
2007	47	19 %	-	-
Total	958	-	-	-

6.35 La pièce 6.4 montre deux tendances troublantes. Moins d'une recommandation sur cinq formulées en 2007 avait été mise en œuvre deux ans plus tard; la tendance à la baisse se poursuit. Par ailleurs, plus de la moitié de nos recommandations ne sont toujours pas mises en œuvre après quatre ans, la durée limite de notre suivi.

Annexe

Contenu

Résumé des vérifications importantes réalisées dans les ministères et les organismes de la Couronne depuis dix ans	165
---	-----

Résumé des vérifications importantes réalisées dans les ministères et les organismes de la Couronne depuis dix ans

Les paragraphes qui suivent résument les vérifications d'optimisation des ressources dont nous avons fait rapport dans des chapitres distincts de nos rapports annuels des dix dernières années, organisées par ministère ou organisme. L'année de rapport est indiquée entre parenthèses après la mention du sujet de la vérification. La liste contient le nom actuel du ministère ou de l'organisme, même si, dans certains cas, la vérification a eu lieu avant la réorganisation du gouvernement.

Ministère de l'Agriculture et de l'Aquaculture

La salmoniculture (2004)

Le chapitre évalue la capacité des programmes du gouvernement du Nouveau-Brunswick d'assurer la durabilité économique, environnementale et sociale des activités d'élevage en cages du saumon au Nouveau-Brunswick.

Examen des mesures législatives (2000)

Le chapitre examine le degré auquel le ministère satisfait à ses responsabilités administratives en ce qui concerne les mesures législatives qui lui sont affectées et voit si les résultats font l'objet d'une évaluation adéquate et d'un rapport à l'Assemblée législative.

Ministère de l'Approvisionnement et des Services

Examen du contrat sur les foyers de soins conclu avec Shannex Inc. (2009)

Le chapitre examine diverses questions sur le contrat sur les foyers de soins conclu avec Shannex Inc.

Gestion des risques assurables associés aux bâtiments publics (2003)

Le chapitre examine si le ministère gère les risques assurables importants associés aux bâtiments publics dont il est responsable.

Téléphones cellulaires (2002)

Le chapitre examine si le gouvernement a en place un système adéquat pour administrer l'acquisition et l'utilisation des téléphones cellulaires.

Archives provinciales du Nouveau-Brunswick (2001)

Le chapitre examine les activités des Archives provinciales du Nouveau-Brunswick. Il analyse leur rôle dans l'évaluation et la conservation des documents d'archives.

Achats (2001)

Le chapitre examine si le ministre s'acquitte de ses responsabilités en vertu de la *Loi sur les achats publics* et de son règlement.

Contrats visant les professionnels en TI (2001)

Le chapitre présente les résultats d'un examen de 40 contrats de six ministères pour des services de différents professionnels en technologie de l'information.

Fonds pour l'aménagement des terres (2000)

Le Fonds pour l'aménagement des terres achète, aménage et vend des terres au nom du gouvernement. Le chapitre examine si le fonds atteint les objectifs pour lesquels il a été créé. Le chapitre examine également le degré de conformité à la directive gouvernementale sur la cession des biens réels.

Bureau des ressources humaines

Gestion de l'absentéisme (2003)

Le chapitre examine si le gouvernement a des mécanismes et des méthodes en place pour gérer avec efficacité l'absentéisme des employés dans la fonction publique.

Ministère du Développement social

Examen du contrat sur les foyers de soins conclu avec Shannex Inc. (2009)

Le chapitre examine diverses questions sur le contrat sur les foyers de soins conclu avec Shannex Inc.

Foyers de soins spéciaux et résidences communautaires (2005)

Le chapitre examine si le ministère a adopté des pratiques appropriées pour assurer la conformité aux mesures législatives et aux normes provinciales visant les foyers de soins spéciaux et les résidences communautaires.

Services des foyers de soins (2004)

Le chapitre examine si le ministère a des procédures appropriées pour s'assurer que les foyers de soins titulaires d'un permis respectent les mesures législatives provinciales visant les foyers de soins, et que les mesures législatives provinciales et les directives ministérielles visant les foyers de soins sont régulièrement examinées et modifiées.

Installations de garderie (2003)

Le chapitre examine si le ministère a des directives et des méthodes appropriées pour assurer le respect des mesures législatives et des normes provinciales visant les installations de garderie.

Plan de médicaments sur ordonnance (2001)

Le chapitre examine le plan gouvernemental qui fournit des prestations pharmaceutiques aux personnes recevant de l'aide au revenu et aux personnes dont les frais de médicaments dépassent leur capacité de payer. L'objectif était de déterminer si les ministères ont en place des mécanismes et des méthodes appropriés pour s'assurer que le programme est offert à chaque personne admissible à des avantages en vertu du plan et que le plan fournit des services uniquement aux personnes qui y sont admissibles.

Ministère de l'Éducation**Rapport sur la mesure et l'évaluation – Secteur anglophone (2009)**

Le chapitre évalue l'orientation stratégique du ministère pour l'évaluation provinciale des élèves du secteur anglophone et évalue le processus suivi par le ministère pour administrer les examens provinciaux aux élèves du secteur anglophone.

Entretien des installations (2005)

Le chapitre examine si le ministre de l'Éducation a en place des mécanismes et des méthodes adéquats pour assurer un entretien approprié des installations scolaires.

Transport scolaire (2001)

Le chapitre examine les systèmes et les méthodes mis en place par le ministère de l'Éducation pour assurer le transport sécuritaire des élèves en provenance et à destination des écoles.

Ministère de l'Éducation postsecondaire, de la Formation et du Travail**Services d'alphabétisation pour adultes (2008)**

Le chapitre examine l'orientation stratégique et les mécanismes de contrôle du ministère ainsi que la mesure du rendement et les rapports relatifs au soutien de l'alphabétisation des adultes.

Loi sur la formation professionnelle dans le secteur privé (2007)

Le chapitre examine si le ministère et la Société de la formation professionnelle du Nouveau-Brunswick s'acquittent de leur mandat de protéger efficacement les droits des étudiants en tant que consommateurs qui sont inscrits à un organisme privé de formation professionnelle au Nouveau-Brunswick.

Programmes de développement de l'emploi (2002)

Le chapitre examine la gestion des programmes de développement économique et voit si des procédures adéquates sont en place pour mesurer l'efficacité des programmes et en faire rapport.

Ministère d'Entreprises Nouveau-Brunswick

La Fondation de l'innovation du Nouveau-Brunswick (2009)

Le chapitre évalue si les structures et les méthodes de gouvernance établies par Entreprises Nouveau-Brunswick pour la distribution des fonds d'innovation par l'entremise de la Fondation de l'innovation du Nouveau-Brunswick assurent la reddition de comptes et la protection de l'intérêt public.

Ministère de l'Environnement

Le Fonds en fiducie pour l'Environnement (2009)

Le chapitre détermine si l'objet du Fonds en fiducie pour l'Environnement (FFE) est clairement établi, et si le FFE évalue les progrès vers l'atteinte des buts et des objectifs et en fait rapport. Il détermine aussi si le FFE fonctionne tel qu'il le devrait en ce qui a trait aux subventions.

Études d'impact sur l'environnement (2008)

Le chapitre examine si le ministère s'acquitte de ses rôles et responsabilités clés au titre du Règlement sur les études d'impact sur l'environnement du Nouveau-Brunswick et des lignes directrices connexes du ministère en tenant compte des principes d'économie, d'efficacité et d'efficacité. Le chapitre détermine également les principaux risques qui découlent du processus provincial d'EIE et voit la mesure dans laquelle ces risques sont gérés.

Programme de gestion des récipients à boisson (2004)

Le chapitre examine si le ministère a établi des méthodes satisfaisantes permettant d'évaluer si le programme de gestion des récipients à boisson atteint les résultats escomptés et s'il en fait rapport. Le chapitre fournit également un rapport d'étape sur les progrès que le ministère a réalisés dans la mise en œuvre des recommandations et en réponse aux constatations énoncées dans notre rapport de 1994 concernant le programme de gestion des récipients à boisson.

Inspections environnementales (2002)

Le chapitre examine le processus d'inspection établi par le ministère pour surveiller la conformité aux lois provinciales sur l'environnement et en faire rapport.

Qualité de l'eau des puits domestiques (2000)

Un approvisionnement fiable en eau potable est important pour tous. Environ 40 % de la population du Nouveau-Brunswick qui vit dans une petite ville ou une région rurale compte sur un puits domestique comme source d'eau principale. Deux règlements afférents à la *Loi sur l'assainissement de l'eau* contribuent à prévenir les problèmes d'eau potable pour les personnes qui sont alimentées par un puits domestique nouvellement foré ou creusé, à savoir le *Règlement sur les puits d'eau* et le *Règlement sur l'eau potable*. Le chapitre examine la mesure dans laquelle le ministère de l'Environnement et des Gouvernements locaux et le ministère de la Santé et du Bien-être s'assurent de la conformité aux règlements en matière de puits privés.

Ministère des Finances

Dépenses fiscales (2003)

Le chapitre examine et évalue les processus suivis pour approuver, surveiller et évaluer les programmes de dépenses fiscales et en faire rapport.

Gouvernance des régimes de retraite (2002)

Le chapitre examine si les préposés à la gouvernance de deux régimes de retraite provinciaux ont établi des mécanismes satisfaisants pour mesurer l'efficacité des activités de gestion de l'actif et en faire rapport.

Programme de retraite anticipée (2001)

Le chapitre examine le processus suivi par le gouvernement pour en arriver à la décision d'offrir un programme de retraite anticipée à ses employés.

Gouvernance des régimes de retraite (2000)

Le chapitre examine la structure de gouvernance de quatre régimes de retraite parrainés par le gouvernement provincial.

Ministère de la Justice et de la Consommation

Surintendant des caisses populaires (2008)

Le chapitre examine si le surintendant des caisses populaires s'acquitte de ses fonctions et de ses responsabilités relativement à la surveillance de la stabilité financière et de la solvabilité des caisses populaires et des *credit unions* en vue de protéger les déposants du Nouveau-Brunswick.

Loi sur les prestations de pension (2006)

Le chapitre examine les protections offertes par la *Loi sur les prestations de pension* aux participants actifs et aux anciens participants aux régimes de retraite ainsi que la nature des activités du Bureau du surintendant des pensions.

Contribution pour les services de santé (2006)

Le chapitre explique à quoi sert la contribution pour les services de santé et résume les questions que nous avons relevées relativement au processus de la contribution.

Ministère des Ressources naturelles

Redevances sur le bois (2008)

Le chapitre décrit les redevances sur le bois et les processus et obligations les entourant. Le chapitre examine également si le ministère se conforme aux exigences établies par la loi.

Fonds en fiducie pour la faune (2007)

Le chapitre présente les résultats de l'examen d'un échantillon de subventions accordées par le fonds et de notre contrôle par sondages des recettes provenant des droits de conservation.

Système de suivi pour le bois récolté sur les terrains boisés privés (2006)

Le chapitre examine si le ministère maintient des processus appropriés pour s'assurer que le système de suivi des produits forestiers de base récoltés sur les terrains boisés privés fonctionne tel que l'exige la *Loi sur le transport des produits forestiers de base*. Il examine aussi si le ministère se sert de l'information fournie par le système de suivi du bois pour évaluer la durabilité de l'approvisionnement en bois provenant des terres privées du Nouveau-Brunswick et présenter des rapports publics.

Gestion des terres de la Couronne (2001)

Le chapitre examine les responsabilités du ministre à l'égard des terres de la Couronne et analyse la capacité du ministère de mesurer l'efficacité des programmes de gestion des terres de la Couronne et d'en fait rapport.

Terres à bois privées (2000)

Le chapitre examine le rôle du gouvernement pour ce qui est d'encourager l'aménagement des terres à bois privées comme source principale de bois des installations de transformation du bois de la province.

Ministère de la Santé

Évaluation de programmes (2007)

Le chapitre examine si des méthodes et des systèmes adéquats ont été établis pour évaluer régulièrement les programmes financés par le ministère.

Contribution pour les services de santé (2006)

Le chapitre explique à quoi sert la contribution pour les services de santé et résume les questions que nous avons relevées relativement au processus de la contribution.

Plan de médicaments sur ordonnance (2005)

Le chapitre examine si le ministère a adopté des procédures adéquates pour gérer le rendement du Plan de médicaments sur ordonnance, et si le rendement du Plan fait l'objet de rapports adéquats. Le chapitre examine également si le ministère a adopté des procédures adéquates

pour veiller à ce que le processus d'évaluation des médicaments en vue de leur inscription au formulaire et les sommes versées pour les médicaments et les services des pharmacies sont gérés en tenant compte du rapport coût-efficacité.

Reddition de comptes des hôpitaux psychiatriques et des unités de soins psychiatriques (2003)

Le chapitre cherche à savoir si le ministère a en place des processus redditionnels appropriés pour les activités des hôpitaux psychiatriques et des unités de soins psychiatriques qui sont sous la direction des régies régionales de la santé.

Système de prestation de services aux clients (2002)

Le chapitre examine pourquoi l'élaboration du Système de prestation de services aux clients, approuvé en 1995 pour un total de 4,5 millions de dollars et qui devait être opérationnel au bout de trois ans, coûte beaucoup plus cher et prend beaucoup plus de temps que prévu. Le chapitre examine aussi s'il y a eu non-respect des arrangements contractuels, des directives gouvernementales ou des mesures législatives provinciales en rapport avec les coûts plus élevés et le temps de réalisation plus long.

Plan de médicaments sur ordonnance (2001)

Le chapitre examine le plan gouvernemental qui fournit des prestations pharmaceutiques aux personnes recevant de l'aide au revenu et aux personnes dont les frais de médicaments dépassent leur capacité de payer. L'objectif était de déterminer si les ministères ont en place des mécanismes et des méthodes appropriés pour s'assurer que le programme est offert à chaque personne admissible à des avantages en vertu du plan et que le plan fournit des services uniquement aux personnes qui y sont admissibles.

Qualité de l'eau des puits domestiques (2000)

Un approvisionnement fiable en eau potable est important pour tous. Environ 40 % de la population du Nouveau-Brunswick qui vit dans une petite ville ou une région rurale compte sur un puits domestique comme source d'eau principale. Deux règlements afférents à la *Loi sur l'assainissement de l'eau* contribuent à prévenir les problèmes d'eau potable pour les personnes qui sont alimentées par un puits domestique nouvellement foré ou creusé, à savoir le *Règlement sur les puits d'eau* et le *Règlement sur l'eau potable*. Le chapitre examine la mesure dans laquelle le ministère de l'Environnement et des Gouvernements locaux et le ministère de la Santé et du Bien-être s'assurent de la conformité aux règlements en matière de puits privés.

Ministère de la Sécurité publique

Bureau du prévôt des incendies (2002)

Le chapitre examine si le Bureau du prévôt des incendies s'assure adéquatement de la mise en application des dispositions de la *Loi sur la prévention des incendies*, et s'il a en place des mécanismes et des méthodes appropriés sur le plan des ressources humaines pour s'acquitter de manière suffisante de la prestation des programmes provinciaux de protection et de sécurité-incendie.

Conducteurs à risque élevé (2001)

Le chapitre examine si le ministère a en place un système pour repérer les conducteurs de voitures particulières à risque élevé et prendre des mesures appropriées en conséquence. Il examine aussi une classe particulière de conducteurs à risque élevé, les apprentis conducteurs.

Ministère des Transports

Agence de gestion des véhicules (2002)

Le chapitre examine si l'Agence de gestion des véhicules fournit des services de réparation et d'entretien aux automobiles, aux voitures des hauts fonctionnaires et aux camions légers du gouvernement d'une manière qui minimise les coûts et optimise l'efficacité. Le chapitre examine également si l'agence a en place des mécanismes et des méthodes adéquats pour surveiller la consommation de carburant des voitures et des camions légers du gouvernement et en assurer le contrôle.

Services de génie-conseil et matériaux routiers (2000)

Le chapitre examine les procédures que suit le ministère pour obtenir des services de génie-conseil et gérer ses stocks de matériaux routiers. Le chapitre examine également les progrès réalisés par le ministère dans la mise en œuvre de spécifications de produit fini comme garantie de qualité de la construction routière.

Vérifications à l'échelle du gouvernement

Examen des rapports annuels des ministères (2008)

Notre principal objectif pour ce projet était de déterminer la mesure dans laquelle les rapports annuels des ministères et les rapports sur le rendement produits par notre gouvernement pouvaient être améliorés en appliquant des principes modernes. Notre objectif secondaire était de déterminer les améliorations qui pourraient être recommandées pour la directive sur les rapports annuels du gouvernement provincial.

L'évaluation des programmes dans les ministères (2004)

Notre objectif pour ce projet était de déterminer l'approche employée par les ministères du gouvernement provincial pour évaluer les programmes.

Vérifications des organismes de la Couronne

Gouvernance des sociétés de la Couronne (2003)

Le chapitre résume les résultats de nos examens sur la gouvernance des cinq dernières années, examine des méthodes en vigueur ailleurs et formule des recommandations globales sur les mesures que peut prendre le gouvernement provincial en vue d'améliorer la gouvernance des organismes de la Couronne.

Énergie NB

Gouvernance (2005)

Le chapitre examine si les structures et les processus actuels de gouvernance établis pour Énergie NB constituent un cadre de gouvernance efficace.

NB Agriexport Inc. (2000)

Le chapitre fait état des résultats d'un examen spécial des activités et de la reddition de comptes de NB Agriexport Inc., effectué à la demande du Comité des corporations de la Couronne.

Régies régionales de la santé (2000)

Le chapitre résume les observations et les recommandations que le vérificateur général a formulées après avoir aidé le Comité des corporations de la Couronne à tenir ses premières audiences avec les corporations hospitalières régionales.

Services Nouveau-Brunswick

Évaluation foncière à des fins fiscales (2005)

Le chapitre examine si Services Nouveau-Brunswick respecte le *Loi sur l'évaluation* en évaluant les biens réels à leur « valeur réelle et exacte ».

Société d'assurance-dépôts des caisses populaires du Nouveau-Brunswick (2007)

Le chapitre examine si la Société a des structures, des processus et des procédures adéquats en vigueur pour remplir son obligation de protéger les dépôts des membres des caisses populaires et des credit unions du Nouveau-Brunswick.

Société de développement régional

Programmes et projets financés par le gouvernement provincial (2004)

Le chapitre examine si la Société de développement régional a adopté des méthodes satisfaisantes pour mesurer l'efficacité des programmes et des projets financés par le gouvernement provincial qu'elle administre et en faire rapport.

Société de gestion des placements du Nouveau-Brunswick

Rendement des placements et analyse des coûts (2008)

Le chapitre examine des indicateurs relatifs au rendement des placements de la Société de gestion des placements du Nouveau-Brunswick, et offre une analyse des coûts de l'organisation.

Gouvernance (2006)

Le chapitre examine si les structures et les processus de gouvernance actuels établis pour la Société de gestion des placements du Nouveau-Brunswick constituent un cadre de gouvernance efficace.

